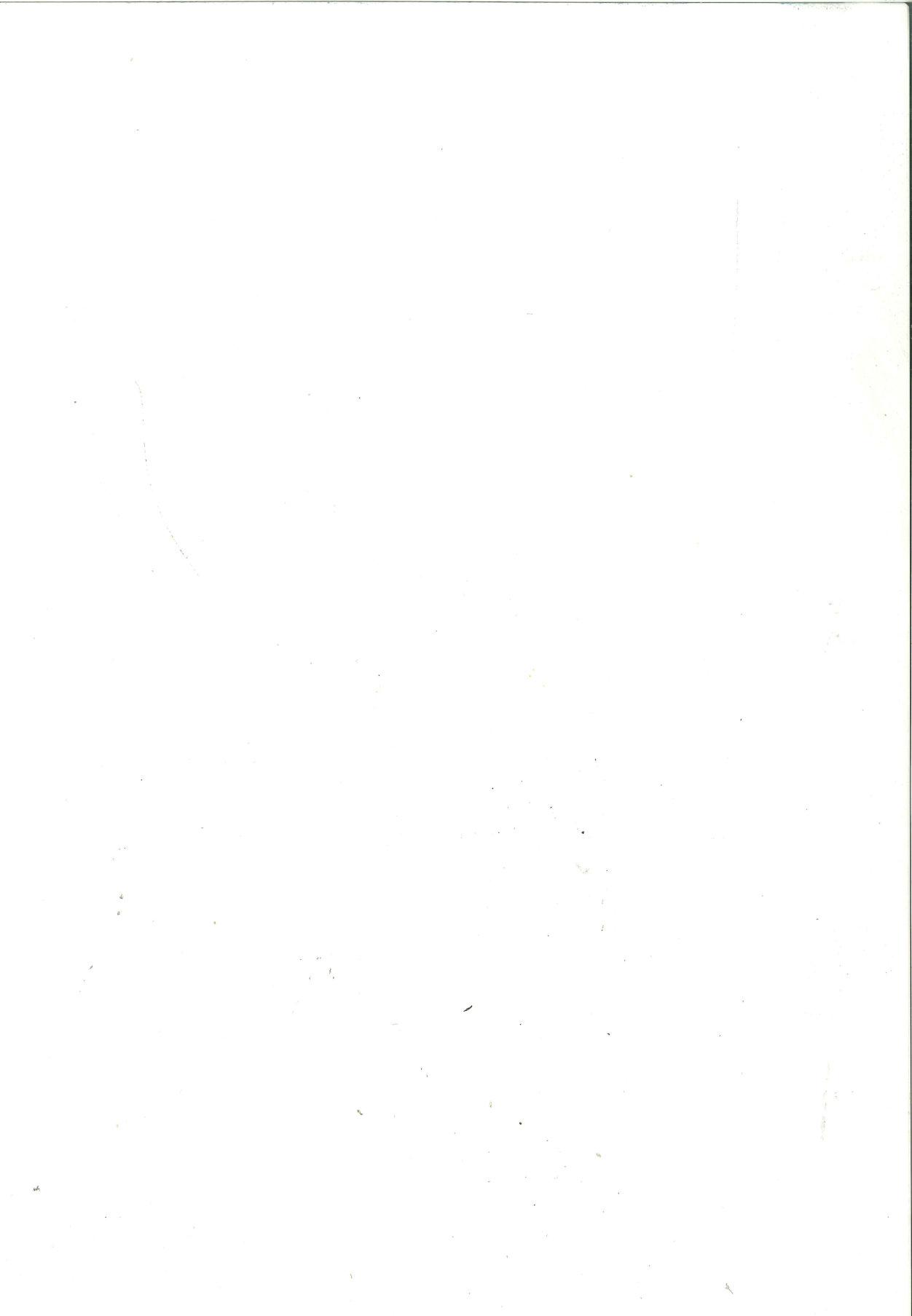
Il Parlamento: 1993-2003

Atti del Seminario organizzato in collaborazione con il Centro di Studi sul Parlamento della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Luiss.

20 ottobre 2003

biblioteca del **Senato**
Giovanni Spadolini

02
Seminari della Biblioteca del Senato

biblioteca del Senato
Giovanni Spadolini

Il Parlamento: 1993-2003

Atti del Seminario organizzato in collaborazione con il Centro di Studi sul Parlamento della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Luiss.

20 ottobre 2003

02

Seminari della Biblioteca del Senato

INDICE

Questo quaderno della nuova Biblioteca Giovanni Spadolini compendia gli interventi svolti nel corso del Seminario «Il Parlamento: 1993-2003» tenuto in occasione dell'uscita della nuova edizione del libro di Andrea Manzella «Il Parlamento» (Il Mulino, Bologna 2003).

Nel quadro delle numerose iniziative promosse dal Presidente del Senato, nell'attuale legislatura, con l'obiettivo di un importante rilancio della politica culturale del Senato, si rinnova, per impulso dalla Commissione per la Biblioteca e per l'Archivio storico, un impegno inteso a proporre qualificate pubblicazioni che diano conto di quell'attività convegnistica e seminariale che ha come centro la Biblioteca.

LEOPOLDO ELIA

(Presidente emerito della Corte costituzionale)

Non è certo un caso che questo seminario, dedicato all'ultimo decennio della vita del nostro Parlamento, si svolga insieme alla presentazione del volume di Andrea Manzella intitolato al Parlamento, in una nuova edizione. Sia il seminario che il libro prendono infatti le mosse dalla stessa data che rappresenta una netta cesura nella storia parlamentare e costituzionale: voglio dire che da quel 1993 che vide la travolgente vittoria del referendum sulla legge elettorale del Senato e le conseguenti modifiche delle leggi elettorali politiche promulgate nell'agosto dello stesso anno.

È invero da quegli eventi che si dipartono effetti sul piano normativo e su quello dei comportamenti rilevanti di tale portata da caratterizzare una nuova fase nella vicenda ultracinquantennale delle Camere repubblicane. Provocato da queste novità, Manzella ha, più che aggiornato, ripensato, in notevolissima misura, il suo libro rispetto alla seconda edizione del 1991, anche su temi classici come quello della rappresentanza politica ora trattato in termini più adeguati al suo spessore nell'evoluzione dei sistemi costituzionali.

Più in particolare presenta grande interesse lo studio delle coalizioni tra le forze politiche o aggregate in sede elettorale e della molteplicità dei partiti e Gruppi parlamentari in cui si articola la vita delle istituzioni nei periodi (fino a cinque anni) che intercorrono fra un'elezione politica e quella successiva. Certamente a questa sopravvivenza del multipartitismo concorre l'assegnazione di un quinto dei seggi con il metodo proporzionale: anche se la spiegazione è insufficiente, stante il numero più ridotto dei partiti che superano il quattro per cento dei voti validi nella competizione per la quota residua di seggi. Ma questa spinta alla frammentazione è rafforzata

dalla cosiddetta legislazione elettorale di contorno (rimborso delle spese elettorali, mancato controllo sulle spese dei singoli candidati) e dai Regolamenti delle Camere che prevedono pure il numero minimo di rappresentanti per la costituzione dei Gruppi parlamentari ma consentono deroghe e comunque, con la disciplina delle componenti del Gruppo misto, svuotano le norme tendenti ad impedire la moltiplicazione delle formazioni politiche.

Comunque la contrapposizione tra il dualismo delle coalizioni elettorali e il multipartitismo sia nella maggioranza che nell'opposizione fa parte integrante della realtà politica italiana e instaura situazioni dialettiche che, pur non trovando riscontro nei Regolamenti parlamentari, sono trattate con acume in questa terza edizione.

Nel nuovo contesto il baricentro tende a spostarsi naturalmente, a seguito della pesantezza dell'evento elettorale, sulla maggioranza investita del mandato ad attuare il programma sul quale la coalizione più forte ha vinto le elezioni. Tuttavia questa regola non può essere accolta con assoluta rigidità perché, all'evento puntuale della data in cui si è votato, si contrappone il «dopo» con i suoi imprevisti e con i dissensi sui modi di attuazione del programma che possono nascere tra i partiti della coalizione vittoriosa.

A questo aspetto dinamico della vita parlamentare sono dedicate nel testo di Manzella pagine molto interessanti, tenendosi conto anche di eventualità come la mancata attuazione di intere parti programmatiche, l'inserimento nell'agenda dei lavori camerali di proposte del tutto nuove di origine governativa anche quando esse vengono presentate attraverso iniziative parlamentari. Manzella non nasconde che il *kombinat* «fatto maggioritario elettorale» e «parlamentarismo maggioritario» dissesta visibilmente a favore della istituzione governo l'equilibrio tra questi due organi costituzionali; la stabilità dell'Esecutivo corre il rischio di essere pagata, come osserva l'Autore, in termini di deficit democratico, «con forte deterioramento del ruolo complessivo dei parlamenti».

Per parte mia ritengo che il rischio si sia già avverato mentre il Parlamento federatore disegnato da Manzella per coordinare il funzionamento di un universo ordinamentale *multilevel* è piuttosto una meta additata, specialmente in Italia. Cosa volete coordinare in

sede parlamentare quando non si riesce a realizzare una vera Camera delle regioni e delle autonomie locali?

Le fonti del diritto parlamentare sono esaminate in un capitolo molto denso che illustra una evoluzione altrimenti destinata a sfuggire ai profani. Questa esperienza smentisce, almeno in parte, le preoccupazioni suscitate nel 1985, dalla famigerata sentenza n. 154 sui Regolamenti parlamentari. Posso testimoniare, avendo partecipato alla deliberazione di quella pronunzia, che la preoccupazione predominante nella maggioranza dei giudici portava ad escludere dal sindacato della Corte costituzionale gli atti non aventi forza di legge, perché, accogliendo l'altra ipotesi, bisognava aprire la porta della Consulta ai regolamenti indipendenti (come voleva Mortati), senza dire dei futuri regolamenti delegificanti: è chiaro che questi sviluppi avrebbero richiesto una riconsiderazione *in toto* del sistema delle fonti in relazione ai poteri della Corte costituzionale. Si pensava anche, malgrado qualche esaltazione di troppo della sovranità del Parlamento contenuta nella motivazione, che il dispositivo di quella sentenza non avrebbe precluso il ricorso al conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Il che è puntualmente avvenuto prima con la sentenza n. 1150/1988 (rel. Mengoni) e poi con le decisioni della Corte oltre dieci anni dopo in tema di insindacabilità delle opinioni di deputati e senatori purché espresse nell'esercizio delle loro funzioni. (Tuttavia c'è da chiedersi se oggi, dato il carattere comunque assai aleatorio della promozione del conflitto, sia sufficiente questo rimedio di fronte alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o se non sia necessario affrontare di petto la questione dell'autodichia).

Credo che alcuni nodi del problema si sciolgano solo riconoscendo che va soddisfatto il diritto di ciascuno ad essere tutelato di fronte ad un giudice vero e terzo (artt. 24 e 111 Cost.) riflettendo sulle sentenze della Corte di Strasburgo che nel gennaio 2003 hanno condannato la Repubblica italiana perché un giudice, nel contesto dell'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., non aveva sollevato il conflitto di attribuzione. In controtendenza rispetto a questa evoluzione è andata anche l'estensione dell'autodichia della Camera, ricordata da Manzella, ai rapporti tra imprenditori terzi e l'amministrazione di quel ramo del Parlamento.

Da ultimo brevissime osservazioni sullo statuto dell'opposizione. Dal libro di Manzella emerge con chiarezza la necessità di superare gli istituti degli *interna corporis* nella assolutezza con cui erano stati accolti nella Costituzione repubblicana: non bastano dunque le modifiche dei Regolamenti parlamentari, ma sono necessarie (come aveva proposto la bicamerale D'Alema) modifiche costituzionali per tutelare in ultima istanza davanti alla Corte diritti costituzionalmente garantiti dei soggetti interessati (ad esempio seggi fantasma): come pure è da valutare, con tutte le cautele del caso, la proposta di offrire ad una consistente minoranza la possibilità di investire la Corte di una questione di legittimità costituzionale prima della sua entrata in vigore.

Si tratta di argomenti difficili, colpevolmente e corporativamente trascurati; l'ultimo allarme è venuto dalle vicende delle Commissioni d'inchiesta nella XIV legislatura, utilizzate dalla maggioranza per creare imbarazzi ad esponenti dell'opposizione. Mi domando anche io se, rovesciando una richiesta tradizionale dell'opposizione (dare ad una minoranza il potere di istituire una Commissione di inchiesta), non sia più saggio accogliere l'indicazione di Giorgio Lombardi tendente a prevedere che per l'istituzione di questo tipo di Commissioni sia necessario una *quorum* di due terzi dei membri di una Camera, rendendo praticamente indispensabile l'accordo tra la maggioranza e la più forte minoranza.

Questo libro, infine, conferma una apprezzabile crescita di interesse per il diritto parlamentare: oltre alla riedizione aggiornata del volume di Di Ciolo-Ciaurro e la trattazione resa ora più sintetica della Mazzoni Honorati, si parla di una ripresa dell'iniziativa dell'*équipe* a suo tempo guidata dal compianto Martines. Questi sviluppi dimostrano che, come accade sicuramente per il libro di Manzella, dagli studiosi del diritto parlamentare possono venire contributi molto utili per l'approfondimento di temi costituzionalistici e di storia costituzionale.

ANTONIO MACCANICO

Osservo innanzi tutto che la pubblicazione di questa terza edizione del libro sul Parlamento di Andrea Manzella, che avviene in concomitanza con un'iniziativa importante del Governo di riforma costituzionale molto ampia, dà a questo seminario una possibilità di svolgimento di numerosi temi molto interessanti. Per questa ragione credo che devo usare un certo *self restraint* in questa introduzione, che mi è stata affidata non certo per i titoli accademici che non ho, ma perché sono una sorta di sopravvissuto dell'epoca dell'Assemblea costituente: sono l'unico funzionario parlamentare che era in servizio all'Assemblea costituente ed è ancora in vita e in attività come parlamentare.

Fatta questa premessa, vorrei esprimere un primo apprezzamento. Questa terza edizione del libro di Manzella mantiene la caratteristica delle due edizioni che l'hanno preceduta. È un tentativo di sistemazione, di razionalizzazione, di definizione dell'essenza di alcune fasi importanti della storia parlamentare del nostro Paese. Ricordo la prima edizione del 1977; essa era una riflessione approfondita sulla prima riforma che v'è stata nell'epoca repubblicana, sui Regolamenti del 1971. Noi sappiamo che fino al 1971 era prevalsa l'idea della continuità dello Stato e quindi erano stati adottati i Regolamenti parlamentari del pre-fascismo fatti dopo il 1919 e cioè dopo la riforma elettorale proporzionale, adattati in pochi punti alle nuove norme costituzionali. Nel corso del 1971 si cambia registro, Camera e Senato si danno dei Regolamenti nuovi, che riflettono naturalmente la linea di politica istituzionale prevalente in quel momento. Da una parte il Parlamento si apre, diventa moderno, diventa veramente centrale nella vita nazionale, si introducono le udienze conoscitive, la società civile viene ammessa nel circuito decisionale; dall'altra il Parlamento assume una sua particolare centralità, diviene

cioè la sede nella quale si crea l'indirizzo politico, che è frutto della collaborazione di tutti i Gruppi sul piede di uguaglianza, senza distinzione maggioranza-opposizione. Un periodo nel quale appunto alla *conventio ad excludendum* a livello di Governo corrispondeva una sorta di *conventio ad integrandum* nella fase delle decisioni parlamentari. Quindi, la prima edizione del libro di Manzella dà un'idea precisa di questa fase. Ora è diventato abbastanza di moda criticare il cosiddetto consociativismo; ma in realtà ho l'impressione che in quel modo, in quegli anni veramente drammatici, si siano salvati gli equilibri democratici del Paese.

La seconda edizione del libro di Manzella invece è del 1991, periodo nel quale le linee di politica istituzionale si capovolgono completamente. Negli anni ottanta si comincia a delinare l'esigenza della cosiddetta democrazia decidente, della democrazia governante, si ripudia il «consociativismo» per i suoi effetti paralizzanti. Si opera sui Regolamenti parlamentari. Si stabiliscono alcune nuove norme fondamentali per quanto riguarda, per esempio, la programmazione dei lavori, che non è più adottata all'unanimità ma a maggioranza; il ruolo del Governo si rafforza in Parlamento, si istituisce la sessione di bilancio, dopo la riforma della legge n. 868 del 1978, della legge di contabilità, si stabilisce anche un diverso modo di esaminare gli emendamenti ad un disegno di legge e si adotta il contingentamento dei tempi per le discussioni dei disegni di legge. Si afferma un indirizzo completamente diverso da quello precedente e il libro di Manzella fa una acuta riflessione su quel dato. La caratteristica dei libri di Manzella non consiste solo nella capacità di analizzare, razionalizzare con grande eleganza sistemica i nuovi orientamenti normativi. Poiché ha sensibilità politica e istituzionale fa emergere anche quali sono i deficit e le carenze, le cose che mancano nelle varie tappe di questo processo della vita parlamentare italiana. Veniamo alla terza edizione. La terza edizione, egli dice, nasce dalla esigenza di analizzare e dare sistemazione a tutto ciò che è avvenuto nel 1993, anno di cambiamenti radicali. Vorrebbe che un novello Victor Hugo facesse una storia del 1993 italiana alla stregua di quello che egli fece sul 1793 francese, anno della grande rivoluzione.

Veramente la rivoluzione italiana diciamo così, non è concentrata solo nel 1993 ma nell'arco di tempo che va dal 1992 al 1994. Tuttavia le cose che dice Andrea sono cose indiscutibilmente vere, serie. L'adozione del sistema elettorale maggioritario, la elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle Regioni, l'entrata in vigore del trattato di Maastricht. Condivido la sua valutazione. Per quanto riguarda il sistema elettorale maggioritario, sia pure al 75 per cento, è stato frutto di un referendum, di un referendum popolare; cioè le forze politiche non lo hanno promosso per loro libera scelta. Si sono adeguate a questo dato di fatto espresso direttamente dalla volontà popolare. Tanto è vero che siamo rimasti con un sistema elettorale misto, 75 per cento maggioritario, 25 per cento proporzionale.

La fase di costruzione della cosiddetta democrazia governante, e quindi la conquista della stabilità di Governo, ha avuto una vicenda diversa per quanto riguarda gli enti locali.

Negli enti locali la legge elettorale è rimasta proporzionale, la stabilità è stata trovata attraverso la via dell'elezione diretta dei Sindaci dei comuni e dei Presidenti delle regioni. E di qui è nata quella che Manzella giustamente definisce la doppia legittimità democratica; la legittimità democratica dei consigli regionali e comunali, la legittimità democratica del Presidente che è eletto direttamente dal popolo.

Qui, a questo punto, bisognerebbe fare un lungo discorso sull'esperienza che abbiamo avuto fino adesso di questa forma di governo originale, nuova perché non è presidenziale e non è parlamentare. È qualche cosa di mezzo, semipresidenziale e semiparlamentare: i sistemi presidenziali non prevedono che una mozione di sfiducia possa mandare a casa il capo dell'Esecutivo eletto direttamente dal corpo elettorale.

E questa è una particolarità italiana, sulla quale veramente meriterebbe fare una riflessione: problemi ne abbiamo, cioè il ruolo delle assemblee elettive non è ancora ben definito e crea contrasti e conflitti nella gestione degli enti locali. Ma questo principio della doppia legittimità Andrea lo vede esteso anche per quanto riguarda l'elezione del Parlamento e della maggioranza di Governo e del suo leader. Doppia legittimità nel senso che l'indicazione del Presi-

dente del Consiglio designato sulla scheda sarebbe un po' l'equivalente o quasi dell'elezione diretta dei capi dell'esecutivo negli enti locali. Ora su questo punto devo esprimere il mio dissenso. Stiamo attenti a qualificare questa indicazione del nome del Primo Ministro nella elezione del Parlamento come una doppia legittimazione. Quando ero Ministro per le riforme istituzionali su questo punto ho avuto sempre molte riserve. Quando discutevamo al Senato per la proposta di riforma elettorale Franceschini-Villone ci fu un intervento del senatore Andreotti, il quale disse che trovava poco collimante con il sistema parlamentare l'indicazione del Primo Ministro sulla scheda elettorale. Forse andando un po' al di là dei compiti che avevo risposi: «Senatore Andreotti, se per avere il suo consenso a questa legge dobbiamo rifiutare le indicazioni sulla scheda del nome del Presidente del Consiglio, sono pronto ad accettare la sua proposta».

Questo per dire la mia esitazione nei confronti della indicazione del nome del Presidente del Consiglio designato sulla scheda elettorale, per il rischio di alterare i principi della democrazia parlamentare. Noi siamo passati da un sistema nel quale i Governi nascevano dalla negoziazione fra i partiti ad un altro nel quale è l'elettorato a scegliere. Ma sceglie il Governo? Sceglie il Presidente del Consiglio? O sceglie la coalizione che deve governare, il partito che deve governare. Ecco, credo che la via sia questa: partire dal presupposto che l'elettorato con la legge maggioritaria sceglie la coalizione che deve governare, non sceglie la persona che deve governare.

Questo lo dico perché, nelle proposte di riforma presentate dal Governo, in fondo quando si rafforza notevolmente la posizione del Presidente del Consiglio e addirittura gli si dà il potere di provocare lo scioglimento delle Camere mi pare che si intenda quello che temo: si dice, se il candidato premier ha la legittimazione popolare diretta è giusto che abbia anche questo potere.

Ho l'impressione che su questo punto bisogna essere molto, molto attenti. La logica del sistema parlamentare è una logica abbastanza ferrea, se noi l'alteriamo veramente cadiamo in un altro sistema.

I sistemi di democrazia parlamentare poggiano su tre pilastri fondamentali: la Costituzione, la legge elettorale, i Regolamenti parlamentari.

Tutto ciò che avviene in ognuno di questi ambiti ha effetti anche negli altri. Le tre normative sono strettamente legate, sono collegate. Ora, io vorrei fare presente che la prima conseguenza del passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario investe la questione delle garanzie. Il sistema delle garanzie, che è la vera novità del costituzionalismo post-bellico. Tutte le Costituzioni del secondo dopoguerra prevedono Corti costituzionali, e cioè Costituzioni rigide. Per cui quello delle garanzie è divenuto un tema fondamentale.

L'Assemblea costituente non è che si sia nascosta questo insieme di problemi. L'Assemblea costituente non ha previsto tra le sue norme il sistema elettorale proporzionale perché l'ha considerato una inutile rigidità. Tuttavia tutta la normativa è redatta nel presupposto che il sistema proporzionale rimanga immutato nel tempo.

I vari *quorum* per le decisioni interne di garanzie presuppongono assemblee elette con metodo proporzionale. Dovendo affrontare riforme dell'ampiezza della quale sono quelle proposte dal Governo, questo delle garanzie è un tema che non si può eludere, direi addirittura che a me sembra un tema pregiudiziale. Pensiamo, per esempio, all'elezione del Presidente della Repubblica, se siamo d'accordo che il Presidente debba essere un Presidente di garanzia, il fatto che dopo le prime tre votazioni il Presidente della Repubblica può essere eletto con la maggioranza assoluta significa dare alla maggioranza di Governo la possibilità di eleggere il Presidente della Repubblica. Lo stesso si potrebbe dire per quanto riguarda i Regolamenti parlamentari. I Regolamenti parlamentari sono adottati con voto a maggioranza assoluta: questo significa che la maggioranza si fa il Regolamento che vuole.

Ora i temi di questo tipo sono tanti; naturalmente c'è anche il versante che riguarda lo statuto del Governo e della maggioranza. È chiaro che il Parlamento eletto con un sistema maggioritario è diverso dal Parlamento eletto con la proporzionale. Non è un fatto secondario che, per esempio, la procedura parlamentare deliberante delle Commissioni, che era stata immaginata dai Costituenti come

un fattore di snellimento dei lavori praticamente è stata quasi cancellata: è rarissimo che le Commissioni legislative siano convocate in sede deliberante.

Questa procedura è stata cancellata perché il rapporto tra i Gruppi del Parlamento è diventato diverso; la sede deliberante era la sede nella quale ci si accordava maggioranza e opposizione. Le famose leggine, la polemica che ha dominato per anni la vita parlamentare adesso praticamente non c'è più. Questo significa che, secondo me, occorrerebbe rivedere nei due sensi i Regolamenti parlamentari. Innanzitutto nel senso di rafforzare le posizioni della maggioranza che ha il diritto di realizzare il proprio programma, quindi eliminare dai Regolamenti parlamentari quelle norme che sono di intralcio alla maggioranza. Per esempio, non so se basta ancora il contingentamento dei tempi. Credo che sarebbe opportuno mettere una norma per la quale il Governo abbia il diritto di sapere la data precisa nella quale un certo provvedimento viene votato. Non so se sia opportuno nel momento in cui la dialettica parlamentare è rivolta verso il Paese, cioè l'opposizione parla soprattutto al Paese più che alla maggioranza, se non sia il caso, per esempio, di rendere più frequente il ricorso alla procedura redigente.

Vedo che già in questa direzione sono state avanzate delle proposte. Mi risulta che alla Camera dei deputati per la discussione della legge finanziaria si è proposto un accordo maggioranza-opposizione per contenere il potere di emendamento e per fare in modo che la legge finanziaria e il decreto legge collegato si esaminino insieme.

Si tratta di valorizzare l'esame da parte delle Commissioni di merito ma poi, alla fine, scegliere concordemente alcune limitate tematiche sulle quali si confrontano maggioranza e opposizione, evitando quella congerie di emendamenti che rendono la discussione della legge finanziaria qualche cosa di incomprensibile.

Ecco, questa è una proposta seria; non so se andrà avanti ma questo già sarebbe un progresso. Aggiungo anche che non sarei affatto scandalizzato se si stabilisse una norma nella quale si dica che i poteri regolamentari del Governo si esercitano nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge.

Questa era una norma che, Leopoldo se lo ricorderà, avevamo messa nella prima riforma, la riforma procedurale del bicameralismo.

Ma, a fronte di tutte queste misure, diciamo di snellimento delle procedure a vantaggio della maggioranza e del Governo che, ripeto, ha il diritto di portare avanti il proprio programma, bisogna creare un sistema di garanzie diverse.

Pongo, per esempio, la questione della facoltà di adire la Corte costituzionale direttamente su alcuni provvedimenti legislativi, come si fa in altri Paesi. Se eliminiamo la possibilità di ostruzionismo, se semplifichiamo le procedure in favore della maggioranza e del Governo questo potrebbe essere compensato dalla possibilità di adire direttamente alla Corte costituzionale.

Il Presidente Elia parlava del potere di inchiesta parlamentare: rafforzare le posizioni di controllo che purtroppo attualmente il Parlamento completamente trascura. I referti della Corte dei conti non si discutono mai e così via.

Ecco, questa, secondo me, potrebbe essere la base per una discussione seria. A questo punto non vorrei abusare troppo della opportunità che mi è stata data di parlare per primo, ma insisto: «questa sì, potrebbe essere una posizione pregiudiziale che può aprire la strada ad una discussione seria della riforma costituzionale».

Il libro di Manzella, come le edizioni precedenti, non è solo un libro che individua le linee di razionalizzazione dell'esistente; proprio per la sua sensibilità di politico e per la sua cultura istituzionale fa intravedere quali sono i problemi aperti. Approfittiamone e riflettiamoci sopra. Grazie.

SABINO CASSESE

(Professore di Diritto amministrativo
all'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»)

1. *Le fasi della decadenza del Parlamento*

La storia del Parlamento attraversa tre grandi fasi. Nella prima, esso è strumento di formazione di volontà. Nella seconda, luogo di aggregazione di forze politiche. Nella terza, organo di ratifica di decisioni prese altrove.

La prima fase è quella iniziale, caratterizzata da suffragio ristretto e partiti – movimento. In questa, il Parlamento serve per ascoltare le ragioni degli altri e confrontarle con le proprie come notava Bagehot. Dunque, l'assemblea è luogo di formazione delle decisioni. Per questo motivo, in questa fase essa è anche la sede in cui si svolge l'addestramento della classe dirigente politica (e, considerata l'osmosi politica – amministrazione, anche di quella amministrativa).

La seconda fase si apre con il suffragio universale e con la formazione dei partiti – organizzazione. Ora le decisioni si spostano nei partiti, e così pure l'addestramento della classe politica. Resta al Parlamento un compito importante, quello di sede di aggregazione delle forze politiche. Il metodo elettorale proporzionale, infatti, imponeva ai partiti di associarsi, lasciando ad essi scelte multiple.

La terza fase si apre con il metodo elettorale maggioritario. A questo punto si realizza il «modello» Bagehot. Il Parlamento diviene «organo di teatro», la cui funzione principale è di formare un Governo. Quest'ultimo diviene il comitato direttivo della maggioranza parlamentare. Il Parlamento diviene prigioniero del Governo, perché la minaccia di dimissioni del Governo è minaccia di scioglimento delle assemblee. Esso ratifica decisioni prese dal Governo. Perde completamente il residuo ruolo di sede di formazione della classe

politica: questa o viene scelta fuori, nella società civile, o proviene dai poteri regionali e locali, grazie alla maggiore «visibilità» acquistata con la loro presidenzializzazione.

2. *Ragioni della vitalità del Parlamento*

Non resta nulla al Parlamento dell'antica vitalità? Perché esso è ancora l'epicentro della vita politica, considerata la decadenza di cui si è detto?

Il primo motivo della vitalità del Parlamento è il seguente: nell'incrocio dei poteri, locali, regionali, statali, sovranazionali, il Parlamento è ancora il punto di interconnessione maggiore, come osserva Andrea Manzella.

Il secondo motivo di vitalità del Parlamento deriva da un suo difetto, la porosità che lo caratterizza. La facilità di accesso per gli interessi sezionali, la dipendenza del Parlamento dalle conoscenze da essi assicurate, la debolezza di persone, gruppi e partiti e la loro dipendenza dell'appoggio esterno (finanziario, politico, nel processo di formazione dell'opinione pubblica, ecc.) fanno sì che l'ascolto del Parlamento sia facile da ottenere. Ciò riporta il Parlamento nel circolo della decisione politica.

Terzo motivo di vitalità è la debolezza dei Governi. Il Parlamento viene usato dal Governo stesso per correggere sue proposte e da altri come organo di appello nei confronti delle decisioni e delle proposte del Governo. I Governi, anche perché di coalizione, non hanno ancora sperimentato fino in fondo il potere di ricatto rispetto al Parlamento. Le proposte recenti del Governo mirano ad istituzionalizzare almeno in principio il criterio della pari durata del legislativo e dell'esecutivo.

3. *Che cosa si può fare per uscire dall'*impasse

Il Parlamento è in una *impasse*: il lungo periodo segna una linea di decadenza. Questa è attenuata dalla vitalità derivante da fattori di breve periodo. Che cosa si può fare per uscirne?

Manzella propone uno statuto per l'opposizione e la possibilità di ricorso al giudice costituzionale, da parte di una minoranza, nei confronti di progetti di legge sospetti di incostituzionalità. Mi paiono formule buone per il breve periodo, ma non modificano la tendenza di lungo periodo. Sul lungo termine, l'unica salvezza del Parlamento sta nello scindere le proprie sorti da quelle del Governo. Dunque, sta nella doppia investitura popolare, del Parlamento e del Governo.

AUGUSTO BARBERA
(Professore di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Bologna)

Intanto i complimenti all'Autore che ha portato a compimento la terza edizione di un fortunato volume. Ad ogni edizione l'opera si affina e si arricchisce anche perché, tra un'edizione e l'altra, il suo Autore, non solo autorevole cattedratico, accresce la sua esperienza. Prima come responsabile del Servizio studi della Camera, poi come Segretario generale di Palazzo Chigi (e in tre momenti così diversi tra loro, con Spadolini, con De Mita, con Ciampi), poi come parlamentare europeo, poi come autorevole senatore della Repubblica: sono tutti angoli visuali che hanno permesso, e permettono, al suo Autore di approfondire la conoscenza delle istituzioni parlamentari. Vedremo quali altre importanti esperienze – magari ancora più alte – avrà maturato allorché sarà presentata la quarta edizione del volume.

Si parla spesso di declino del Parlamento ma si compie un errore metodologico, perché si assume un punto di partenza costruito sulla base di preferenze ideologiche più che sull'analisi dei dati empirici, lo si fa prendendo a modello – questo Manzella non lo fa – un Parlamento mitizzato, mai esistito. È vero: la funzione di rappresentanza dei Parlamenti è messa in discussione da altre forme di rappresentanza e dagli stessi mezzi di comunicazione di massa, in grado talvolta di mettersi in più rapida sintonia con l'opinione pubblica mentre la funzione di legittimazione dei Governi è stata contestata ora dai partiti ora da forme di legittimazione diretta. Ciò nonostante i Parlamenti sono ancora vitali e attraversano solo una crisi di trasformazione che sembra anzi portarli ad occupare nuovamente spazi importanti; mi riferisco a tre fenomeni: il declino, in molte democrazie occidentali, del ruolo centrale dei partiti di massa; il declino, nelle stesse democrazie, delle pratiche neocorporative che avevano

portato le decisioni fuori dai Parlamenti (o li avevano ridotti a una funzione di ratifica); il definitivo declino delle ideologie della democrazia diretta, non delegata, dalle prime esperienze soviettiste a quelle genericamente movimentiste in poi.

Nonostante le ricorrenti forme di antiparlamentarismo il Parlamento rimane tuttora uno strumento essenziale per le democrazie liberali. Non possiamo dimenticare la funzione di integrazione democratica svolta dai Parlamenti. Nell'ottocento avevano consentito il «compromesso liberale» fra aristocrazia e borghesia, particolarmente visibile nella distinzione fra Camere alte e Camere basse. Nel corso del novecento hanno favorito, dopo l'estensione del suffragio universale, il «compromesso socialdemocratico» fra ceti borghesi e classi lavoratrici. Negli Stati federali hanno altresì favorito l'integrazione, il *foedus* appunto, fra popoli e territori.

Per quest'ultima considerazione mi sembra importante ciò che Manzella dice a p. 10: «ogni sistema parlamentare nazionale dovrebbe considerarsi "compiuto" solo con la presenza di una Camera "eletta" dalle autonomie territoriali» (avente natura «parlamentare» aggiunge opportunamente). L'espressione usata non è Senato federale ma Camera, espressione di un Parlamento federatore. A parte la terminologia da usare sono pienamente d'accordo. Il nostro attuale bicameralismo perfetto non ha eguali al mondo. È inconcepibile che in un sistema parlamentare due Camere, identiche nei poteri e, in pratica, nella struttura rappresentativa, siano entrambe titolari di poteri di indirizzo politico. E infatti il modello costituzionale fu il frutto di veti reciproci: delle sinistre nei confronti delle proposte di Senato regional-corporativo portate avanti dai democristiani e dei democristiani nei confronti delle proposte giacobin-monocameraliste delle sinistre. L'unica preoccupazione comune fu quella di sfasare la durata di Camera e Senato – cinque la Camera e sei il Senato – allo scopo, ce lo conferma l'intervista a Rossetti di Scoppola ed Elia, recentemente pubblicata in volume da Il Mulino, di evitare che la maggioranza uscita dalle urne potesse governare incisivamente (ciascun schieramento temeva la vittoria dell'altro). Solo dopo la stabilizzazione dei rapporti di forza si equiparò nel 1967 – come è noto – la durata delle due Camere. È andata bene con il sistema proporzionale, che riproduceva l'equilibrio fra i partiti, ma il

maggioritario ha messo in luce l'anomalia: per ben due volte, nel 1994 e nel 1996, si sono avute maggioranze non coincidenti. Nel 1996 con la presenza determinante di Rifondazione comunista alla Camera ma non al Senato e nel 1994 addirittura con il centrodestra in minoranza al Senato (anche se poi si registrarono alcuni cambiamenti di fronte).

Togliendo al Senato il potere fiduciario si ottengono insieme due obbiettivi: si rende possibile il «premierato», collegando l'elezione dei deputati a un premier (un voto per un deputato, per una maggioranza, per un candidato alla Presidenza del Consiglio) e si può nel contempo assicurare la presenza delle Regioni nel procedimento legislativo.

Mi pare ovvio che questo modello comporta che i poteri di indirizzo politico siano assicurati in capo alla Camera politica, all'assemblea che assicura la rappresentanza nazionale e che alle Regioni sia assicurata una presenza in grado di incidere sull'attività legislativa ma fermo restando le responsabilità primarie della Camera che rappresenta la Nazione.

Non si muove in questa direzione il progetto del Governo e – me ne rammarico – neanche quelli dell'opposizione. Varie le soluzioni possibili – rappresentanza degli esecutivi regionali, elezione contestuale a quella dei consigli regionali o altro ancora – ma il progetto del Governo (AS 2544) prevede un Senato, formato da ex amministratori regionali e locali o ex parlamentari, da eleggere con sistema proporzionale. Mi chiedo, le Regioni si riconosceranno in un'assemblea così eletta? Esse ci dicono che non si riconoscono affatto in una simile Camera. Da aggiungere che tale Senato verrebbe eletto con un sistema elettorale che sarebbe aggregante in una Camera – in cui voterebbero le coalizioni – e vistosamente competitivo nella seconda, in cui si eleggerebbero candidati di partito. Quali le relazioni con il Governo al quale non votano la fiducia e che anzi potrebbe essere espressione di una diversa maggioranza?

Invece di rispondere a questi interrogativi si vuole affidare al Senato l'ultima parola sulle «leggi quadro» e affidare invece alla Camera l'ultima parola solo sulle leggi di esclusiva competenza statale. Vediamo cosa comporterebbe una simile soluzione. Il nuovo Titolo V, la riforma costituzionale del centrosinistra, ha trasferito alle Re-

gioni materie essenziali per gli interessi nazionali quali la «produzione, il trasporto, la distribuzione nazionale dell'energia», il «commercio estero», o le «grandi reti di trasporto e di comunicazione», o la politica della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica. Pur essendomi da anni battuto per valorizzare le Regioni – da consigliere regionale prima e da Presidente della Commissione per le questioni regionali – mi pare un elenco generosissimo. Tuttavia in queste materie rimane la possibilità per lo Stato di approvare leggi quadro, che fissino gli indirizzi da perseguire, vale a dire gli interessi nazionali da tutelare. Con altrettanta generosità («generosità» in un caso e nell'altro – per chi non lo avesse capito – è espressione eufemistica) il progetto governativo prevede che la competenza a decidere in via definitiva il contenuto di queste leggi sia affidato al Senato federale. Ne deriverà che la funzione di indirizzo politico in materie come la politica energetica o quella dei trasporti o quella del «coordinamento della finanza pubblica» o in altre essenziali materie, saranno sottratte alla maggioranza espressa dalle elezioni, presente nella Camera dei deputati, e affidate invece a un Senato privo di maggioranza. Basti pensare che non sussistendo un rapporto fiduciario fra Governo e Senato sarà ovviamente inibito al Governo di porre la questione di fiducia o quanto meno di richiamare i senatori a un indirizzo di governo. In breve: al Senato federale viene affidato il potere di decidere in via definitiva questioni che in una democrazia parlamentare sono affidate alle assemblee nazionali e ai Governi che esse sorreggono.

Per raggiungere questo obiettivo si opera una rigida ripartizione di competenze fra Camera e Senato, fissata nella stessa Costituzione. Ne deriverà che alla conflittualità fra Stato e Regioni si aggiungerà quella fra Camera e Senato. Chi sarà chiamato a decidere che un progetto appartiene all'una o all'altra Camera? E chi sarà chiamato a decidere se un emendamento presentato nel corso di una procedura in una Camera non sia di competenza dell'altra Camera? Il progetto dispone che in maniera «insindacabile» spetta decidere ai Presidenti delle Camere; e se i due non si trovano d'accordo? In ogni caso avremo l'estensione dei tristi conflitti «competenzisti» che già affliggono la nostra Repubblica. Negli altri Paesi si evita tale conflitto stabilendo varie procedure, ivi comprese un passaggio nelle commis-

sioni di conciliazione, ma affidando alla Camera politica l'ultima parola su qualunque progetto. Il progetto dei saggi affida invece l'ultima parola non alla Camera dei deputati ma alla Camera «competente». Su questo punto desidero essere smentito. In nessun Paese federale accade questo. Non in Germania e persino neanche nello stesso Belgio ultrafederale.

Non meno preoccupanti le posizioni dell'Ulivo. In due sorprendenti progetti di legge, il progetto Mancino (AS 2320) e il Bassanini-Villone (AS 2507), si prevede di affidare al Senato un voto determinante addirittura nell'approvazione della legge finanziaria. Nulla di simile – ripeto – in altri Paesi. Prendiamo in esame il testo della Costituzione tedesca, la più avanzata nel delineare la partecipazione regionale al procedimento legislativo, attraverso il Bundesrat. Come è noto, non esiste nel sistema tedesco la «legge finanziaria» ma solo la legge di bilancio, la cui approvazione è di competenza del Bundestag, con la sola partecipazione del Bundesrat (v. art. 110 del Grundgesetz). Il Bundesrat, peraltro, ha solo la facoltà di pronunciarsi entro sei settimane, pena la decadenza del parere (art. 110, III comma). È prevista una *Gemeinsamer Ausschuss*, una Commissione comune di conciliazione, ma se non si raggiunge l'accordo decide definitivamente il Bundestag, la Camera politica. È invece necessaria la approvazione anche del Bundesrat solo per le leggi che determinano la misura della ripartizione dei proventi di talune imposte fra Bund e Laender (artt. 107, 108 e 109). L'approvazione del Bundesrat è inoltre necessaria – art. 84 comma II – per le direttive del Bund alle amministrazioni dei Läender (in Italia ciò non sarebbe possibile perché dopo la riforma del Titolo V non è più configurabile un potere dello Stato di indirizzo e coordinamento).

Non ha senso richiamare – mi riferisco alle posizioni Villone e Bassanini – il Senato americano per due motivi: primo perché il Senato è un «contropotere» rispetto al Presidente eletto direttamente; secondo perché il Senato non rappresenta gli Stati, almeno dal 1913, dall'introduzione dell'elezione diretta dei senatori. Non riesco a comprendere l'interesse dei due senatori per il Parlamento americano, ritenuto un «Parlamento forte» (un emendamento Villone, approvato in Commissione, prevede addirittura che il Senato torni a sei anni di durata). Se l'assenza di poteri di indirizzo politico del Con-

gresso rende più liberi i parlamentari da vincoli verso il Governo, accentuandone i poteri di controllo, tuttavia ciò indebolisce sia l'Esecutivo che il Congresso stesso. Preferisco il parlamentarismo di Gabinetto. È vero: nel modello Westminster i parlamentari della maggioranza devono subire il controllo del comitato direttivo della stessa, vale a dire del Governo, ma si tratta di un Parlamento che viene così ad assumere un necessario *sense of direction* e che consente all'opposizione di porsi quale strumento di controllo e quale soggetto alternativo al Governo in carica. Cerchiamo di guardare alla realtà: l'alternativa alla disciplina è offerta o dall'incoerenza dell'azione del Governo o dall'emarginazione del Parlamento dalle decisioni politiche più rilevanti. Come si può ritenere forte un'Assemblea che non può chiamare davanti a sé il titolare di funzioni di governo – il Capo dello Stato, negli Stati Uniti o nella stessa Francia – per associarsi o dissociarsi o contestare, ma deve semmai limitarsi ad ascoltarne i messaggi?

Torno a ripetere quanto mi è capitato più volte di affermare o scrivere. I Parlamenti si basano su un delicato equilibrio fra la funzione di rappresentanza della società e la funzione di governo della stessa, fra la funzione di rappresentanza degli interessi e la funzione di governo degli stessi; non possono né trasformarsi in organo di governo – come nelle forme di governo assembleari – né in un «contropotere», in luogo di mera rappresentanza degli interessi, siano essi di tipo lobbistico oppure espressione del conflitto sociale. La funzione di mera rappresentanza presuppone un sovrano, estraneo al Parlamento, presso cui rappresentare interessi e nei cui confronti rivendicare provvedimenti; la funzione di governo presuppone che l'Assemblea presuma di erigersi essa stessa a sovrano.

I Parlamenti che furono propri dell'Italia liberale o della Repubblica di Weimar, le vicende della Terza e della Quarta Repubblica francese, dell'Italia degli anni settanta e ottanta, evidenziano la crisi del modello assemblearista, più un luogo di mediazione che una sede di decisione, che tende a ratificare decisioni assunte fuori dalle Aule parlamentari. La Camera dei Comuni e il Congresso rappresentano ormai i modelli cui guardano altri Parlamenti. Il Parlamento della Germania federale guarda al modello inglese, sia per quanto riguarda la funzione politica del Bundestag (in simbiosi con il Cancelliere,

che elegge ma dal quale può essere dissolta in forza dell'art. 68 del Grundgesetz) sia per quanto riguarda la preminenza della Camera politica sulla seconda Camera.

Il modello del Parlamento oscilla dunque tra due diversi poli: quello dell'Assemblea antagonista, che rappresenta gli interessi di cittadini e corpi intermedi di fronte a Presidenti della Repubblica, titolari di poteri di governo, eletti direttamente dai cittadini recuperando così una più accentuata separazione di poteri fra legislativo ed esecutivo, ovvero quello di un'Assemblea protagonista inserita in un tipo di governo neoparlamentare, in cui la divisione dei poteri si realizza, piuttosto, fra l'opposizione e il *continuum* maggioranza-premier. Fra l'Assemblea protagonista e quella antagonista il volume di Manzella spinge a scegliere la prima. Spero che Manzella non ci deluda e sappia portare una parola di saggezza nel surreale dibattito in corso al Senato.

FRANCO BASSANINI

(Professore di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»)

Sono anche più pessimista di Sabino Cassese, pur condividendone in buona parte le conclusioni. Cito qualche esempio tratto dalle cronache di questi giorni.

Il Parlamento italiano sta per essere costretto ad approvare in blocco l'intera manovra finanziaria senza alcuna possibilità di emendarla. La parte sostanziale della manovra 2004 forma infatti, come è noto, l'oggetto di un decreto legge che molto probabilmente verrà approvato con un'unica votazione per effetto di una questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico del disegno di legge di conversione. Non si tratta, in questo caso, della cosiddetta fiducia «tecnica»: è infatti evidente che il Governo ha programmato il ricorso alla fiducia fin dall'inizio, al fine di usufruire sulla manovra finanziaria di una sorta di voto bloccato alla francese: non si capirebbe altrimenti perché avrebbe rinunciato ai vantaggi procedimentali assicurati ai disegni di legge finanziari e di bilancio e ai collegati e in particolare alla inammissibilità, per essi, di emendamenti non compensati. Se il Governo ha rinunciato a questo vantaggio è dunque perché ha programmato il ricorso alla questione di fiducia sull'articolo unico di conversione del decreto 269, cioè del decreto che contiene nella sostanza l'intera manovra finanziaria per il 2004. Dunque, il Parlamento sta per essere costretto, leoninamente direbbe Manzella, ad approvare l'intera manovra finanziaria a scatola chiusa, cosa che non mi risulta avvenga in nessuna grande democrazia al mondo, eccetto la Francia del voto bloccato.

Un altro esempio. Il Parlamento «federatore» non riesce a varare le norme regolamentari di attuazione dell'articolo 11 della riforma costituzionale del 2001 e cioè l'integrazione con i rappresentanti del sistema delle autonomie della Commissione parlamentare

per le questioni regionali. E così, di fatto, le sedi del confronto e della concertazione tra Stato e Regioni (ed enti locali) restano oggi soltanto, anche quando l'oggetto è la legislazione nazionale, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata. Il Parlamento è sostanzialmente escluso da questo confronto interistituzionale. Parlamento «poroso»? Certo, sono solo i microinteressi, come notava Barbera, che dialogano con il Parlamento; ma non sarà forse perché sulle grandi questioni, quelle che interessano i grandi interessi, il Parlamento non ha alcun potere di decisione e dunque ai grandi interessi, ai «poteri forti» interessa dialogare solo con il Governo, che ha poteri effettivi di decisione, e perciò al Parlamento non resta che dialogare con i microinteressi? Si va, in altre parole, verso un Parlamento «di nicchia» (così come la nostra industria, che ormai è competitiva solo nelle produzioni di nicchia)?

Ciascuno di noi potrebbe citare altre dozzine di esempi. E perciò io credo che abbia del tutto ragione Manzella. La questione si pone, purtroppo, nei termini indicati nella sua introduzione.

Veniamo allora al punto. Era ineluttabile che le riforme dello scorso decennio, intese a trasformare il nostro sistema in una democrazia maggioritaria e bipolare, portassero a questo rapporto leonino tra Governo e Parlamento? Si tratta di un'implicazione necessaria, di un corollario della democrazia bipolare maggioritaria? Parlo delle riforme in generale, perché anch'io penso, come Tonino Maccanico, che si debba considerare l'insieme delle leggi maggioritarie, dalla legge 81 in poi.

La stagione delle riforme maggioritarie iniziò – molti dei protagonisti sono in questa sala – principalmente per risolvere alcuni importanti problemi di funzionamento della nostra democrazia; e alcuni di questi problemi sono stati invero risolti.

La stabilità degli esecutivi, dei governi nazionali e locali, non è elemento sufficiente a garantire un buon funzionamento delle istituzioni democratiche. Ma ne è comunque un elemento essenziale. Per decenni, la stabilità degli esecutivi era stata, in Italia, minata dalla forte torsione assemblearistica che caratterizzava la forma di governo nazionale e più ancora regionale e locale: il potere delle assemblee elettive si esercitava essenzialmente nel far cadere gli esecutivi, o nel minacciare di far cadere gli esecutivi; e nella cogestione tra as-

semblee ed esecutivi delle amministrazioni, delle aziende e dei servizi pubblici. Ogni eletto poteva coltivare ambizioni di governo: prima o poi la giostra dei ministri, o dei sindaci o degli assessorati gli avrebbe offerto una *chance*. Il Paese lo pagava in termini di inefficienza e incapacità di realizzare programmi di lungo respiro. Così come pagava la cogestione fra Giunte e Consigli, fra Governo e Parlamento delle ammininistrazioni e delle aziende pubbliche: in qualunque democrazia ordinata il Governo ha la responsabilità e la direzione dell'amministrazione; alle assemblee spetta far le leggi, non eseguirle. Sui due terreni or ora accennati, il ritorno alle tendenze assemblearistiche dominanti fino agli anni novanta avrebbe conseguenze devastanti. Va dunque fermamente contrastato.

Ma le riforme degli anni novanta, o le interpretazioni e le applicazioni che per lo più ne sono state date, sono andate in realtà assai oltre, nel senso del depotenziamento del ruolo e dei poteri delle assemblee elettive, rispetto a quanto richiesto dalla esigenza di assicurare la stabilità dei governi, nazionale, regionali e locali, e di evitare confusioni di ruoli e responsabilità nella direzione delle amministrazioni.

Sottratto, di fatto, alle assemblee elettive il potere di rimuovere gli esecutivi in corso di legislatura, sbarrata la strada alla loro ingerenza nella direzione delle amministrazioni e nella gestione dei servizi e delle aziende pubbliche, tra i riformatori molti – *quorum ego* – ritenevano necessario dotare, per necessario contrappeso, le assemblee elettive di più robusti poteri di indirizzo e di controllo, assistiti da efficaci strumenti conoscitivi e ispettivi. E ritenevano anche necessario rilanciarne le funzioni normative, potenziate dall'ingente trasferimento di poteri legislativi e/o normativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali: il potere legislativo, nel senso forte della parola, come potere di definire le regole che disciplinano l'attività delle amministrazioni e i rapporti fra le amministrazioni e i cittadini e fra i cittadini fra loro è infatti trasmigrato ormai in capo alle istituzioni democratiche territoriali, in molti casi con il solo limite del rispetto delle norme costituzionali.

Vi erano dunque, in linea di principio, le condizioni per attribuire alle assemblee legislative un ruolo forte, ancorché marcatamente diverso da quello svolto in passato. Non si trattava di una ba-

nale operazione di compensazione, volta a «risarcire» le assemblee elettive. Ma di una esigenza strutturale della forma di governo democratica, anche nel modello parlamentare con fortissima *premiership* di fatto prescelta: forma di governo che abbisogna anch'essa, come tutte le altre forme democratiche, di pluralismo nelle istituzioni, di adeguati *checks and balances*. La definizione delle norme generali, la definizione degli indirizzi politici e programmatici, la determinazione delle modalità di esercizio dei diritti dei cittadini, la disciplina dei rapporti tra i cittadini e l'amministrazione dovevano restare, non solo formalmente, nell'area delle competenze, dei poteri decisionali delle assemblee. Lo spostamento, di fatto registrato in molte realtà istituzionali, di queste competenze nell'area dell'esecutivo (o addirittura in capo al vertice dell'esecutivo quale decisore di ultima istanza), non poteva dunque in alcun modo essere motivato dalle ragioni di tutela della stabilità dei governi e dell'efficacia dell'azione governativa che avevano ispirato e motivato la riforma. Esso ha generato situazioni di marcata sofferenza politica negli eletti, e, per reazione, una crescente non condivisibile tentazione di ritornare a modelli di tipo assemblearistico, che è – a ben vedere – una delle ragioni delle difficoltà e dei ritardi registrati nella elaborazione e approvazione dei nuovi statuti delle Regioni.

La verità è che si è diffusa in Italia nell'ultimo decennio, con il concorso di una parte della dottrina costituzionalistica (qui ben rappresentata da Augusto Barbera), una interpretazione della democrazia maggioritaria di tipo cesarista, peronista o plebiscitario: lo dico senza polemica, solo perché non trovo altre parole che la possano tecnicamente definire meglio di queste! Si tratta di un'interpretazione esasperatamente monista, che finisce per concentrare e esaurire (e alla fine «estenuare») tutta la complessa rete di rapporti di partecipazione democratica che caratterizzano lo Stato democratico moderno nella periodica scelta elettorale del Capo del Governo; al quale si ritiene necessario riconoscere sostanzialmente pieni poteri come conseguenza della sua investitura popolare diretta o semidiretta nelle forme della democrazia di mandato.

E così ogni limite al potere della maggioranza eletta e di chi la guida, ogni *check and balance*, ogni elemento di divisione del potere, insomma ogni elemento di quel pluralismo istituzionale che è

l'essenza dei sistemi democratici da Montesquieu a Madison a Tocqueville, viene condannato come contrario al principio maggioritario, come un ostacolo al dispiegarsi della sovranità popolare che nel giorno delle elezioni viene esercitata scegliendo il Capo e trasferendogliene l'esercizio per l'intera legislatura.

È una interpretazione che ignora del tutto i vincoli strutturali propri di ogni modello democratico, così come sono stati delineati in alcuni secoli di elaborazione dottrinale e di esperienze politico-costituzionali non di rado difficili e anche tragiche. In nessun sistema democratico la legittimazione politica espressa dal voto si concentra nella scelta di un uomo solo. Se ci riferiamo al modello prevalente in Europa, quello parlamentare, anche nella variante a *premiership* forte, vale quanto Maccanico poco fa sottolineava: che cosa scelgono gli elettori? Io sono disposto anche a fare qualche passo in più rispetto a Tonino Maccanico, nella direzione che Barbera auspica: sono disposto a riconoscere che gli elettori non sono chiamati a scegliere solo la coalizione e il partito, ma scelgono insieme un programma, una coalizione, un partito e anche una squadra di Governo e dunque anche il capo di quella squadra di Governo, se costui viene, come avviene quasi sempre nei sistemi democratici, preventivamente indicato. Ma tutto questo assieme. Non si può cancellare tutto il resto e ridurre tutto alla scelta del capo della squadra di Governo. Perché se si vuole sottoporre agli elettori, semplice e nuda, la scelta della persona che guiderà l'Esecutivo, allora i sistemi democratici richiedono una netta separazione fra potere esecutivo e potere legislativo ed una separata legittimazione politico-elettorale dei titolari dei due poteri, proprio per evitare di estenuare il rapporto democratico rappresentativo nella elezione di una persona.

Ma allora si passa al sistema presidenziale, che ha le sue regole, i suoi equilibri, la sua solida logica strutturale. Anch'io penso, come Cassese, che, piuttosto che subire una distorsione profonda del modello parlamentare quale quello che viene proposto dai sostenitori del premier onnipotente o assoluto, sarebbe meglio ragionare di un sistema presidenziale classico, nel quale la democraticità del sistema e le libertà dei cittadini sono garantite da una rigida separazione fra potere esecutivo e potere legislativo (il Presidente non può sciogliere le Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non può farsi dare

deleghe legislative) e, per l'appunto, da una doppia, separata legittimazione politico-elettorale.

In concreto, capisco che bisogna superare una forte obiezione. Il sistema politico americano conosce partiti debolmente strutturati e non prevede rigidi obblighi di disciplina di voto nel Congresso. Dunque il Presidente può governare anche con un Congresso politicamente ostile; e il Congresso è un valido contrappeso anche quando è politicamente affine al Presidente. Ma nei sistemi politici europei, in cui i partiti sono assai più strutturati, e chi viola la disciplina di voto in Parlamento viene non di rado considerato un trasformista o un «traditore», temo che il sistema presidenziale di tipo americano funzionerebbe male, perché in situazioni di *divided government*, sempre possibili e fisiologiche in quel modello, il sistema produrrebbe paralisi decisionale e ingovernabilità, mentre quando il Parlamento ha una maggioranza omogenea al Capo del Governo potrebbe non rappresentare un efficace contrappeso.

Negli Stati Uniti questo non accade, proprio perché la disciplina di partito nel Congresso è assai labile, e quindi il Presidente deve sempre fare i conti con il Congresso, anche quando ha una maggioranza a lui omogenea; ma per converso, anche nelle fasi di *divided government*, è sempre possibile per il Presidente costruirsi delle maggioranze negoziando con i *congressmen* più influenti, magari a costo di rinunciare di fatto a parti anche importanti del suo programma. Vorrei ricordare che Bill Clinton, che ha governato per otto anni ottenendo anche risultati eccezionali, in termine di *recovery* finanziaria e in termini di sviluppo economico, non è mai riuscito a farsi approvare la riforma sanitaria che pure era il primo punto del suo programma.

Da noi invece sembra, almeno a giudicare dal testo della riforma della seconda parte della Costituzione presentato dal Governo (e dai consensi che ha or ora ottenuto il professor Barbera, che sul punto può a buon diritto essere iscritto tra gli ispiratori di quel testo), da noi sembra che si voglia, come dire, costruire una forma di governo che non ha né gli equilibri, le garanzie democratiche, i *checks and balances* propri del sistema presidenziale, né quelli propri del sistema parlamentare, neppure se di questo prendiamo a modello solo la variante Westminster: in Gran Bretagna, infatti, nessuno ha

mai dubitato che il rapporto rappresentativo non corra tra l'elettorato e il Primo Ministro *uti singulus*, ma tra l'elettorato e il partito che ha vinto le elezioni, che è sempre legittimato a sostituire il Primo Ministro nel corso della legislatura, senza per ciò essere costretto a rimettere la decisione agli elettori. Per questo sarebbero in Gran Bretagna inconcepibili disposizioni come quelle che stanno scritte nel progetto presentato dal Governo, laddove si stabilisce che la Camera è sciolta se vota la sfiducia al Primo Ministro o che questi possa chiedere lo scioglimento della Camera se essa si è ribellata non approvando un provvedimento su cui era stata posta la questione di fiducia. Se la Camera dei Comuni vota la sfiducia al premier, se non approva un provvedimento che il Primo Ministro ritiene essenziale alla realizzazione del suo programma, in Gran Bretagna il premier si dimette e la maggioranza designa un nuovo premier. Dunque il premier deve tenere conto degli indirizzi e degli umori della Camera dei Comuni. Nel disegno di riforma presentato dal Governo, e nelle proposte di Barbera, viceversa, la Camera si guarderà bene dallo sfiduciare o contraddire il premier, perché verrebbe immediatamente colpita dalla sanzione del suo scioglimento. Ma così viene meno uno degli elementi fondamentali della struttura del modello parlamentare, quello che garantisce il bilanciamento istituzionale all'interno di un sistema basato sul *continuum* tra Parlamento e Governo.

Da molte parti si sostiene che basterebbe, per riequilibrare il sistema, prevedere un adeguato statuto dell'opposizione. Lo statuto dell'opposizione è sicuramente una componente importante in ogni sistema democratico, anche per evitare – come efficacemente scrive Manzella – che l'opposizione si riduca al ruolo di una forza di ostruzione o addirittura di imprecazione; l'opposizione deve avere poteri e strumenti efficaci, in specie di controllo sul Governo e sulla maggioranza, potenziando così il ruolo di controllo del Parlamento nel suo insieme.

Ma lo statuto dell'opposizione è un contrappeso necessario, ma non sufficiente. Lo statuto dell'opposizione non incide sul rapporto tra il Primo Ministro e la maggioranza. Nel sistema parlamentare, il Primo Ministro dispone di poteri di condizionamento del Parlamento che il Capo del Governo di un sistema presidenziale non ha: può proporre lo scioglimento delle Camere, mettere la fiducia

sulle leggi, farsi dare deleghe legislative. (Il Presidente degli Stati Uniti dispone, è vero, del potere di veto sulle leggi: ma si tratta di un mero potere negativo, di ostruzione, perfettamente bilanciato dal parallelo potere negativo del Senato di negare l'*advice and consent* sulle nomine presidenziali di ministri, ambasciatori, direttori di amministrazioni e agenzie federali). Il Primo Ministro ha dunque maggiori poteri di condizionamento del legislativo di quelli di cui dispone il Capo del Governo di un sistema presidenziale. Ma, per converso, il suo incarico dipende dal consenso e dalla fiducia della maggioranza parlamentare, che egli deve riconquistarsi ogni giorno.

Di qui l'idiosincrasia dei sistemi parlamentari per l'elezione diretta del premier, in qualunque forma: se il premier fosse eletto direttamente, non potrebbe essere sfiduciato o sostituito dal Parlamento. Dovremmo ricorrere non al bilanciamento tipico dei sistemi parlamentari (la possibilità/minaccia di revoca del premier da parte della maggioranza parlamentare) ma a quelli caratteristici del sistema presidenziale. Per questo in nessun sistema parlamentare, anche a premierato forte, troviamo il nome del premier sulla scheda elettorale.

Si obietta: ma in Italia il nome del premier è già sulla scheda, come parte del simbolo della coalizione. Bene. Ma una cosa è l'indicazione del nome sulla scheda come prodotto di una libera scelta dei partiti o delle coalizioni, tanto più se questa indicazione è in qualche modo surrettizia, perché il nome è inserito nel simbolo della coalizione, senza assumere rilievo autonomo. Un'altra cosa sarebbe se essa diventasse un elemento essenziale del meccanismo elettorale per cui gli elettori scelgono direttamente il Primo Ministro e a questa scelta è collegata l'attribuzione della maggioranza dei seggi come sostanzialmente si ha attualmente nelle elezioni comunali e provinciali. In questo modo si introdurrebbe un elemento estraneo al modello parlamentare, quale è la legittimazione diretta del Capo del Governo.

Aggiungo che la legittimazione diretta del Capo del Governo non può non implicare l'attribuzione al medesimo del potere di decidere sullo scioglimento della Camera e l'introduzione della regola del *simul stabunt aut cadent*: non è infatti possibile, in questo caso, riconoscere al Parlamento (la cui maggioranza è stata eletta in col-

legamento con l'elezione del premier e quasi «a ricasco» della medesima) il potere di azzerare una scelta effettuata direttamente dal corpo elettorale, se non rimettendo al corpo elettorale la decisione sulla sostituzione del premier.

Bisogna essere conseguenti: se in nome della democrazia immediata vogliamo una legittimazione elettorale diretta del Capo del Governo, allora occorre adottare il modello presidenziale con la doppia e separata legittimazione del Presidente e del Parlamento e con i contrappesi e gli equilibri propri del sistema presidenziale. Se non si vogliono rispettare gli elementi strutturali tipici del modello parlamentare, allora il sistema presidenziale si impone come scelta logica e coerente. Naturalmente, sapendo che questo comporta risolvere i complicati problemi di assetto del sistema dei partiti che ho sopra ricordato. Non è un caso infatti che in Europa nessuno abbia adottato un sistema presidenziale in senso proprio, preferendo caso mai soluzioni ibride come il semipresidenzialismo alla francese; nel quale la coabitazione non è tuttavia un elemento facoltativo o opzionale, ma un elemento strutturale. Gli elettori in quel sistema hanno infatti sempre la possibilità, attraverso il voto nelle elezioni per l'Assemblea Nazionale, di decidere di dare al Presidente della Repubblica non un mandato pieno e assoluto ma un mandato equilibrato dalla coabitazione con un Governo non «amico». È una scelta affidata agli elettori, come parte integrante dei meccanismi di garanzie e di equilibrio di quel sistema.

Concordo infine con Antonio Maccanico nel manifestare il mio stupore sulle carenze del testo del disegno di legge di riforma approvato dal Governo in materia di garanzie democratiche e costituzionali. Dopo tante riflessioni, apparentemente condivise da tutti, sulla necessità di adeguare il sistema delle garanzie democratiche e costituzionali al sistema maggioritario e al bipolarismo, noi ci troviamo ancora di fronte a un progetto approvato dal Governo e sostenuto dalla maggioranza che su questo punto sostanzialmente tace. Fino al punto di mantenere invariato persino il procedimento di revisione costituzionale che fu chiaramente configurato alla Costituente in connessione con la scelta a favore del sistema elettorale proporzionale.

Ricordo che la prima riforma costituzionale che Leopoldo Elia ed io proponemmo alla Camera subito dopo l'approvazione della legge elettorale maggioritaria (con le firme autorevoli di tutti i principali leaders della maggioranza che sosteneva il Governo Dini) consisteva per l'appunto nell'innalzamento a due terzi dei *quorum* necessari per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle modifiche ai Regolamenti delle Camere, nonché dei *quorum* per eleggere il Capo dello Stato e i giudici della Corte costituzionale, in modo da adeguarli alle intervenute modifiche dei meccanismi rappresentativi e delle leggi elettorali. Un contrappeso necessario, in un sistema nel quale ormai le minoranze sono sottorappresentate in Parlamento, e dunque hanno bisogno di garanzie ben più efficaci di quelle insite nella prescrizione che le leggi di revisione costituzionale e le modifiche ai Regolamenti parlamentari debbono essere approvate a maggioranza assoluta.

Quella legislatura durò meno di due anni, e la proposta non passò. Ma poi sono passati otto anni, e nulla al riguardo è stato fatto. Con il rischio incombente che un ulteriore rafforzamento dell'Esecutivo e del premier conduca alla dittatura della maggioranza, nella perdurante carenza di strumenti efficaci di garanzia delle minoranze e dei diritti e delle libertà di tutti gli italiani. Grazie.

CARLO CHIMENTI

(Professore di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Roma «Roma Tre»)

Vorrei anche io anzitutto complimentarmi con Andrea Manzella per la nuova edizione del suo libro, e in particolare perché è riuscito, in controtendenza rispetto alla manualistica attuale, non solo a non diminuire ma anzi ad aumentare il numero delle pagine, laddove appunto la manualistica tende a ridurle a scapito della chiarezza dell'esposizione o della completezza dell'informazione o magari di tutte e due; Manzella invece è rimasto, come prima più di prima, chiaro, esauriente e brillante. Premesso questo, dico subito che, contrariamente a quello che pensano in molti a cominciare da Augusto Barbera, io sono convinto, ma non solo io in verità (ho sentito poco fa Cassese), che il nostro Parlamento abbia iniziato nel decennio in questione 1993-2003 un declino rispetto al Parlamento precedente, che mi pare tanto vistoso quanto inarrestabile, a meno che non sopravvenga un mutamento radicale della forma di governo e cioè non si passi da una forma di governo parlamentare ad una rigorosamente presidenziale, sopprimendo la relazione fiduciaria. Declino determinato bensì da una pluralità di fattori, ma soprattutto dal sistema elettorale che, da esclusivamente proporzionale quale era, è divenuto nel 1993 prevalentemente maggioritario, al fine, tra l'altro, di radicare anche da noi quell'alternanza delle forze politiche al potere che per cinquant'anni e più era stata un'aspirazione ostacolata dal sistema proporzionale. Naturalmente il Parlamento precedente a cui mi riferisco, è quello degli anni settanta e ottanta in relazione al quale era stata coniata, come si sa, la formula della centralità. Non già geometrica, come sosteneva riduttivamente Crisafulli, ma costituzionale, nel senso cioè della sua primazia rispetto agli altri organi dello Stato in quanto unico rappresentante diretto della sovranità popolare. Era quello, infatti, un Parlamento che decideva una

quantità di cose in campo legislativo e nel campo dell'indirizzo politico; e non mi riferisco soltanto all'esperienza, paradigmatica, dei Governi Andreotti tra il 1976 e il 1978, ma anche a quella di Governi precedenti e successivi: basti pensare a quanto le Camere incidevano in quegli anni sulla formulazione definitiva della legge di bilancio, che non per nulla finiva spesso per l'essere approvata in esercizio provvisorio, e su alcune iniziative legislative di maggiore importanza, oltre che sulle malfamate «leggine». Ora, si può evidentemente pensare tutto il male possibile delle scelte parlamentari di quel periodo, ma è innegabile che esse erano adottate non solo «in» Parlamento ma pure «dal» Parlamento. Perché è vero, come obietta chi oggi nega il declino delle Camere, che in molti casi quelle scelte non rispecchiavano la volontà dei parlamentari ma quella dei partiti; però, a parte la non rara apparizione nel corso dei dibattiti parlamentari di allora dei cosiddetti «franchi tiratori» – fenomeno deprecabile finché si vuole, ma segno innegabile di autonomia dei parlamentari dai partiti – è anche vero che il Parlamento nel moderno *parteienstaat* è il «luogo» dei partiti, anzi di tutti i partiti (mentre il Governo è il «luogo» dei soli partiti di maggioranza). Per cui non può destare scandalo che i partiti si facessero valere nel luogo istituzionale loro spettante. E poco importa che la centralità parlamentare fosse anche la copertura costituzionale di un progetto politico sfortunatamente, secondo me, abortito – il «compromesso storico» – dal quale era lecito peraltro attendersi un successivo e fisiologico passaggio alla auspicata alternanza: agli effetti del ruolo del Parlamento tutto questo è irrilevante.

Ben inteso, prendendo a parametro delle successive vicende parlamentari il Parlamento «centrale» degli anni settanta e ottanta, non intendo affatto assumerlo come modello ideale, anche perché ne ricordo bene i difetti di ordine funzionale, pur rimpiangendone il retroterra politico: intendo semplicemente prenderlo ad unità di misura. E allora noto che, a partire dal 1993, è iniziata per le nostre Camere, una lunga transizione protrattasi nella XII e XIII legislatura, durante la quale la loro centralità ha cominciato a mostrare segni di cedimento (dalla «supplenza sindacale» al moltiplicarsi delle *authorities*, all'accrescimento del ruolo del Capo dello Stato eccetera), senza ancora perdere però tutti i suoi attributi in ordine alla vita

di Governi e all'approvazione delle leggi: magari ricorrendo troppo spesso, per quanto riguarda queste ultime, all'ostruzionismo. Ma la transizione, secondo me, si è conclusa con la legislatura in corso, la XIV, nella quale le Camere sembrano davvero approdate – anche se non tutti i parlamentari mostrano di accorgersene – a quel ruolo di «ratifica» delle scelte governative che è tipico del «parlamentarismo maggioritario» di ispirazione britannica, al quale la riforma elettorale del 1993 ha oggettivamente aperto la strada. In entrambe le assemblee infatti, si registra oggi una maggioranza governativa non solo numericamente schiacciante ma pure abbastanza coesa (almeno finora) da spegnere – grazie anche alle modifiche regolamentari della scorsa legislatura – qualsiasi velleità ostruzionistica dell'opposizione. E tale da condurre in porto persino le più controverse iniziative del Governo Berlusconi due, senza variazioni significative e senza neppure rischiare seriamente di perdere pezzi, così da trasformarsi da maggioranza in minoranza. Circostanza, quest'ultima, decisamente inconsueta per le nostre coalizioni di Governo, e che probabilmente si spiega con la indicazione nelle schede elettorali del 2001, dei *leaders* delle coalizioni in competizione quali candidati alla Presidenza del Consiglio. Cosa che ha ufficializzato, sia pure alla chetichella, il potere degli elettori di votare contestualmente per il Parlamento e per il Governo ed ha quindi introdotto, in sostanza, la scelta popolare del Presidente del Consiglio.

A questo punto il Governo è divenuto politicamente responsabile non più soltanto nei confronti del Parlamento che gli accorda la fiducia ad inizio di legislatura, ma anche e soprattutto nei confronti del corpo elettorale dal quale ripete l'elezione; cosicché si è enormemente rafforzato nei confronti delle Camere. Ed è proprio in seguito a questa sorta di trasferimento della responsabilità governativa dal Parlamento al corpo elettorale, che mi pare giusto parlare di vistoso declino del Parlamento: alla cui antica «centralità» infatti va ormai sostituendosi non tanto una «centralità» del Governo, quanto quella del corpo elettorale raccordato al Governo. Si tratta peraltro di una sostituzione che, in quanto comporta la sottrazione alle Camere, e quindi ai partiti, delle massime scelte di indirizzo politico, rappresenta da noi qualcosa di più di una modifica della forma di governo, perché comporta il soddisfacimento di una cultura anti-

partitica (se non addirittura antipolitica) di antica data; che certi episodi esplosi a cavallo degli anni ottanta e novanta (tangentopoli) hanno certamente contribuito a rinfocolare, ma che aveva già avuto modo di manifestarsi vistosamente nel rigurgito qualunquista degli anni quaranta, e ancor prima nell'avvento del fascismo. Cultura che, assumendo di volere tagliare le unghie alla «partitocrazia» in nome della sovranità del popolo e della genuina volontà dei cittadini, è stata ben lieta di potersi esprimere nella cosiddetta «democrazia immediata», coi governanti scelti direttamente dai governati, scontandone tutte le inevitabili implicazioni: dall'accentuata personalizzazione della politica, al rischio del plebiscitarismo, al declino – appunto – del Parlamento. Implicazioni fra le quali, tuttavia, non si annovera necessariamente, né la scomparsa dei partiti, né tantomeno la soppressione del loro «luogo» istituzionale ossia del Parlamento; ma il suo declino, sì. Sede non più di decisioni, ma di ratifica delle scelte governative (magari preceduta, perché no?, da un'ampia acquisizione di informazioni) e teatro di dibattiti finalizzati (sempreché i media li divulghino) a far conoscere ai cittadini, in funzione delle prossime elezioni le opinioni del Governo e dell'opposizione: questa è, secondo me, la nuova dimensione del Parlamento. Ed anche se Manzella ha ragione quando sottolinea la collocazione delle attuali Camere al crocevia della pluralità dei processi di rappresentanza territoriale e organica e dei processi di *governance* e ne deduce una loro nuova centralità ovvero sia una centralità «processuale», a me sembra che, anche vista così, la dimensione del ruolo delle Camere risulti assai più modesta che in passato. Vero è che si tratta, in fin dei conti, della stessa dimensione che ha assunto la madre di tutti i Parlamenti maggioritari cioè la Camera dei Comuni, della quale da tempo gli inglesi lamentano l'eclissi, come dice Robert Lenman, senza peraltro riuscire a trovare un antidoto efficace: il che d'altronde non sorprende, perché la causa prima del fenomeno sta nella supremazia che l'intangibile sistema elettorale assicura, nella Camera dei Comuni, alla maggioranza governativa, dalla quale discende persino la superiore efficacia del controllo parlamentare effettuato nella sempre negletta Camera dei Lords, dove però quella maggioranza è meno forte. Senonché, al di là della Manica i problemi legati al declino del Parlamento non sono aggravati da una situazione come la

nostra in tema di controllo dei media, di conflitto di interessi, di rapporti fra potere esecutivo e giudiziario eccetera; e quindi risultano molto meno preoccupanti che da noi. Ma questo è un altro discorso che non è il caso di fare qua. Grazie!

FRANCESCO D'ONOFRIO

(Professore di Istituzioni di Diritto pubblico all'Università degli Studi di Roma)

Mi sembra di capire che la collega de Caro, per ragioni di prudenza istituzionale, non intenda parlare, e che il collega De Martin sia assente, altrimenti li avrei attesi. Il collega Cheli ha chiesto invece di poter ascoltare gli altri interventi prima di parlare. Chiedo scusa a Manzella se all'inizio di questo incontro gli ho detto di non aver letto il libro, ma non ritengo di averlo neanche materialmente avuto. Mi ha risposto che probabilmente l'ho ricevuto e non me ne sono accorto. Comunque sia andata, il fatto di non averlo letto non è decisivo ai fini dell'incontro di stasera per due ragioni: la prima, perché conosco sostanzialmente il pensiero di Andrea Manzella, probabilmente non conosco molti dei dati che ha sistematizzato nel suo ultimo volume, ma colgo il senso complessivo della vicenda all'interno della quale si manifesta il pensiero di Manzella; la seconda, perché mi auguro che quando cominceremo a discutere di riforma costituzionale, su proposta del Governo, nella Commissione affari costituzionali del Senato, Manzella possa dire, nei tempi previsti dall'attuale Regolamento, che mi sembra siano venti minuti, sia le cose che non condivide e che ragionevolmente possono essere molteplici, sia, mi auguro, non solo quelle che condivide, ma anche le proposte integrative e modificative che intende apportare, sperando che le sue opinioni ottengano un ampio consenso all'interno dell'opposizione.

Il problema è questo: il testo che il Governo ha presentato aveva davanti a sé tre questioni per così dire blindate, che rappresentano un orientamento della maggioranza di Governo e sono le seguenti: *primo,* che la riforma dello Stato definita pomposamente «federalistica» sia componibile con la tutela dell'interesse nazionale; *secondo,* questo fatto, concordemente accettato dalla maggioranza di

Governo, si traduce in una previsione di un modo diverso di composizione della Corte costituzionale; alcuni componenti di essa devono essere eletti direttamente dalle Regioni, come alcuni avevano proposto, oppure devono essere eletti in modo prevalente dal Senato federale rispetto alla Camera dei deputati? Io sono tra quelli che ritengono che il numero dei giudici debba rimanere di quindici; quindi, da questo punto di vista, non condivido la prima proposta. Ma non ritengo che deve diventare un problema il non condividere l'idea che la Corte costituzionale sia un organismo coinvolto dalla riforma federalista dello Stato; *terzo,* e questo è il punto centrale del dibattito di stasera. Non è infatti tanto il potere di scioglimento della Camera, quanto il passaggio concluso con modifica costituzionale dal principio in base al quale i Governi avevano una legittimazione sulla base della maggioranza parlamentare comunque composta, ribaltoni compresi, ad una maggioranza parlamentare fondata sul principio antiribaltonistico, nel quale si stabilisca cioè che non si possono formare Governi senza il consenso dei parlamentari che costituiscono sulla base del voto popolare, collegati con il candidato Primo Ministro. Questa è la norma antiribaltone. La maggioranza attuale di governo ha contrastato duramente il «ribaltone» dell'altra legislatura.

È in questo contesto che va esaminata la proposta di Senato federale, che molto opportunamente anche stasera l'amico Barbera ha criticato, in quanto in essa vi è una qualche forma di cogestione politica tra Camera e Senato in ordine ai poteri di indirizzo politico del Governo. Vanno sciolte queste forme di cogestione, in un modo tale da poter far capire che la maggioranza parlamentare deve avere il potere pieno dell'indirizzo di governo? Questa è ovviamente materia opinabile, a condizione che si comprenda che nella proposta del Governo viene indicata la necessità di un accordo di più partiti con un premio di maggioranza per favorire la formazione della maggioranza di governo. Non viene indicato quale sistema elettorale preferito perché non è indispensabile il maggioritario uninominale ad un turno. Può essere infatti scelto anche il maggioritario a due turni, oppure il proporzionale con sbarramento significativo, oppure il «*tatarellum*». Quel che è necessario è una legge elettorale per la Camera che favorisca la formazione di una maggioranza di governo.

Qualcuno ritiene che non debba esservi neanche questa previsione in Costituzione, perché la libertà parlamentare sulla legge elettorale è talmente rigorosa da non consentire neanche questa previsione. Anche di ciò è ovvio che si può discutere, purché si renda chiaro se noi vogliamo oppure no che il corpo elettorale votando scelga, come è stato detto da Bassanini, un programma, una maggioranza, un Capo del Governo. Se vogliamo ciò, deve pur essere prevista una legge elettorale che favorisca questo risultato.

È in riferimento alle conseguenze di questo problema che nasce la questione della mia personale non condivisione della parte del progetto relativa allo scioglimento della Camera. Il progetto nell'insieme lo condivido, ma la parte dello scioglimento non è coerente, a mio parere, con la premessa. Se la premessa è che si voti un Capo del Governo con una sua maggioranza, non può il solo Capo del Governo sciogliere la Camera, perché ciò sarebbe incoerente. Mi batto perché la premessa di questo discorso venga accolta, in quanto è la conseguenza a poter essere discussa.

Si apre però, a questo punto, una questione, e lo dico in particolare all'amico Manzella: la lunga stagione che va dal 1947 al 1993, che abbiamo vissuto in riferimento alla così detta centralità del Parlamento, può essere periodizzata in modo vario a seconda che si prenda come riferimento il partito della Democrazia Cristiana, le alleanze di governo da esso promosse, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Regolamenti parlamentari o il Presidente della Repubblica. Condivido l'idea che i Regolamenti parlamentari sono parte essenziale della Costituzione, sì che non vi è dubbio che occorre rivedere contestualmente un insieme di disposizioni: norme costituzionali, ipotesi di legge elettorale, Regolamenti parlamentari.

Dobbiamo infatti essere consapevoli che per oltre quaranta anni siamo vissuti in un sistema nel quale la Costituzione è stata di fatto modificata non con modifiche formali di essa, ma con specifiche «convenzioni» costituzionali. Mi riferisco in particolare alle norme costituzionali di ispirazione liberale concernenti i partiti politici, i sindacati, il divieto di iscrizione a partiti politici per i magistrati.

La mancata attuazione di queste tre disposizioni costituzionali ha reso la nostra esperienza costituzionale meno equilibrata di quanto il Costituente del 1947 avesse stabilito.

La «deriva» partitocratica ha finito infatti con il travolgere il primato del Parlamento, perché ha finito col far coincidere la totalità dei poteri con i poteri dei partiti anche se in Parlamento.

È per questo che ritengo che l'espressione «democrazia consociativa» definisca la natura del nostro sistema politico meglio della espressione «centralità del Parlamento».

Vogliamo mantenere questa commistione tra poteri di governo e poteri autonomi «dalla» maggioranza di governo?

Vogliamo continuare a far finta di non accorgerci che vi è stata questa inattuazione significativa della Costituzione, o vogliamo operare in modo tale che vi sia una distinzione più netta tra poteri di governo, spostando la scelta della maggioranza di governo sul corpo elettorale, e poteri costituzionalmente garantiti che limitano i poteri della maggioranza di governo?

Sono queste le ragioni che chiamano in causa anche il ruolo del Capo dello Stato. Dal 1947 in poi questi è stato configurato in qualche modo quale titolare di poteri di compartecipazione ai poteri della maggioranza di governo. In qualche misura il Capo dello Stato ha rappresentato una sorta di «sponda» della «sovranità parlamentare», intesa quale possibilità di modificare la composizione parlamentare della maggioranza di governo da una legislatura all'altra.

Vogliamo quindi conservare i poteri del Capo dello Stato inteso in qualche modo quale parte del governo del Paese o vogliamo, come sembra orientata la proposta del Governo, spostare il Capo dello Stato più sul versante della garanzia nei confronti della maggioranza parlamentare, di tutta la maggioranza parlamentare? Accentuando i poteri del Capo dello Stato nei confronti della Magistratura, di cui egli diventa garante supremo, vogliamo sciogliere l'ambiguità voluta dalla nostra Costituzione che fa del Capo dello Stato e del Governo una sorta di potere bicefalo, o vogliamo andare verso una pienezza di poteri di governo che sono però limitati dalle Regioni, dalle leggi costituzionali, dal Capo dello Stato, dalla Corte costituzionale?

Non vi è – a mio giudizio – nessun rischio di plebiscitarismo se si costruisce una serie di limiti al potere della maggioranza, per cui i poteri che limitano la maggioranza sono i poteri di garanzia dell'alternativa di governo. Se invece il Primo Ministro ha da solo tutti i

poteri, compreso lo scioglimento della Camera, è ovvio che vi è il rischio di una «deriva» plebiscitaria.

Questo è il vero dilemma di fronte al quale ci troviamo.

Una maggioranza di governo fa di questi temi il punto centrale della propria iniziativa politica degli ultimi due anni di questa legislatura. Mi auguro vivamente che nel confronto parlamentare si modifichi anche sostanzialmente il testo proposto dal Governo, purché la revisione costituzionale si concluda entro questa legislatura.

L'idea che si possa non concludere è un'idea sbagliata. L'idea che si debba concludere è l'idea giusta.

Vengo ora ad alcune molto sommarie considerazioni sull'articolo 138 della Costituzione, sul quale il professor Elia potrebbe dire cose molto più importanti. È noto che nella modifica della Costituzione l'istituto della revisione costituzionale aveva di fatto una doppia valenza: la maggioranza assoluta era prevista per le cose minori, che potevano anche dividere le forze politiche; per gli argomenti importanti, invece, era preferibile l'accordo dei due terzi. Questa era la convenzione non scritta. Vogliamo di fatto tornare a questa convenzione, in senso formale, modificando anche il 138, facendo in modo tale che non è più il referendum che decide della bontà, ma è la maggioranza parlamentare? Questo è un fatto fondamentale del parlamentarismo: fare del Parlamento un luogo che decide delle regole della convivenza. Nel contesto attuale non è poca cosa. Una modifica del 138 che imponga la maggioranza dei due terzi per le modifiche costituzionali è parte rilevantissima delle garanzie di cui l'opposizione potrebbe essere beneficiaria, in un contesto nel quale oggi si avvantaggia questa opposizione, domani qualsiasi altra. L'opposizione, come istituto politico, ha bisogno di essere garantita in quanto tale nei confronti della maggioranza, con argomenti che possono fare dell'opposizione uno dei soggetti di governo del Paese. Questo è il problema centrale. Essa non è infatti un soggetto irrilevante ai fini del governo del Paese. I Regolamenti parlamentari dovrebbero peraltro prevedere corsie certe per le proposte legislative del Governo e garanzie del loro completamento.

Vi è pertanto una cultura di garanzia dell'opposizione che va costruita politicamente e costituzionalmente: sulle leggi costituzio-

nali, sui Regolamenti parlamentari, sulle Commissioni d'inchiesta e forse anche sulle questioni di eleggibilità dei deputati e senatori.

Sono grato a Manzella, perché anche io non credo che passeremo da un primato a un declino del Parlamento. Credo infatti che stiamo attraversando una fase ancora di trasformazione dell'istituto parlamentare, come quella vissuta negli ultimi quarant'anni: da un tipo di esperienza che fu di sudditanza partitocratrica degli ultimi venti anni della Prima Repubblica, ad una potenziale sudditanza plebiscitaria in questa fase. Vi è questa possibilità; lungi da me il non percepire la possibile «deriva» plebiscitaria del modello. Sta a noi raggiungere un punto di equilibrio, dando ragione a quelli che credono che questo modello può favorire un miglior Governo del Paese, un Governo che abbia la sostanza dell'investitura nel voto popolare, ma che non può fare tutto per il solo fatto che è espresso da una maggioranza parlamentare e popolare ad un tempo.

Una sola cosa è indispensabile: che in questa vicenda è bene che si sappia che la maggioranza sulle tre questioni centrali si chiude a riccio e fa quadrato. Se si ritiene che vada costruito tutto quel che manca in termini di garanzia dell'opposizione, di limiti ai poteri della maggioranza, vi è invece una disponibilità totale politica, non soltanto mentale.

Mi auguro che questa intesa si concretizzi, perché se alla fine venisse approvata una legge costituzionale di grande respiro a larghissima maggioranza, sarei molto più lieto di una sua approvazione a maggioranza assoluta con la quale la riforma rischia di essere approvata in Parlamento, ed essere conseguentemente sottoposta al referendum popolare, divenendo strumento di battaglia politica sulla Costituzione. Una volta accertata la volontà della maggioranza di tentare di concludere la vicenda in questa legislatura – il Governo dice nel 2004, con il referendum nella primavera del 2005 – se si sta soltanto a discutere si rischia che i tempi si allungano. Mi auguro che ciò non avvenga. Ecco perché l'incontro di stasera è stato per me utilissimo: aver sentito i colleghi e le loro riflessioni critiche su un testo che probabilmente è stato percepito per quello che è, e di cui forse non si conoscono i limiti di modificabilità. Questi sono notevoli, tranne che per le tre questioni fondamentali di cui ho parlato; il resto è ragionevolmente modificabile, ecco perché l'in-

contro di oggi, alla vigilia dell'inizio del dibattito parlamentare, è molto importante.

La componibilità tra riforma costituzionale e Prima Repubblica credo che debba essere la strategia di fondo della riforma costituzionale. Lo dico venendo da un piccolo partito, che in fondo è erede della Prima Repubblica, forse il più importante erede della Prima Repubblica nel centro destra, mentre il centro sinistra è prevalentemente composto di eredi della Prima Repubblica, sì che vi è il rischio che da esso ogni cambiamento venga valutato con preoccupazione eccessiva.

Anche in ordine all'autorizzazione del Capo dello Stato si erano creati problemi: è ovvio che l'autorizzazione del Capo dello Stato non significa che egli condivida del tutto il contenuto della legge: trattandosi di legge costituzionale avrebbe potuto negare l'autorizzazione solo se avesse individuato contrarietà con principi supremi e assoluti.

Mi auguro vivamente che tutte le forze politiche si mobilitino e si impegnino per concludere questa vicenda al più presto e portare finalmente a compimento questa complicata, quanto necessaria, transizione istituzionale.

TANIA GROPPI

(Professore di Istituzioni di diritto pubblico all'Università degli Studi di Siena)

Caratteristica del volume di Andrea Manzella (nelle sue diverse edizioni) è di non considerare il Parlamento una monade, ma di collocarlo all'interno del sistema istituzionale. In questa prospettiva, un paragrafo del libro è dedicato proprio a «Corte costituzionale e legislazione». Da qui prende spunto il mio intervento.

Il periodo 1993-2003 ha visto acquisire crescente rilievo alla tendenza, già presente, anche se con minore intensità, nella giurisprudenza costituzionale a minimizzare l'impatto delle decisioni sull'ordinamento. Nel senso che la Corte costituzionale mostra di voler continuare a svolgere, senza abdicare, il proprio compito di assicurare la supremazia della Costituzione ma al contempo di volere: a) incidere il meno possibile sulle scelte politiche già compiute dal legislatore in un passato più o meno prossimo; b) limitare il meno possibile le scelte future del legislatore. Nel fare ciò, essa è parsa guidata da due convinzioni profonde: da un lato la volontà di non creare lacune nell'ordinamento (quello che si potrebbe chiamare *horror vacui)*, dall'altro lo scetticismo verso un rapido intervento del legislatore a colmare le eventuali lacune determinate da pronunce di incostituzionalità.

L'esigenza di limitare l'impatto delle decisioni è propria di qualsiasi sistema di giustizia costituzionale, e non solo di quello italiano, collegandosi strettamente ai problemi di legittimazione della giustizia costituzionale e ai suoi rapporti con il potere politico. Nel nostro ordinamento essa è ancora più viva, poiché l'articolo 136 della Costituzione ha fornito alla Corte costituzionale uno strumento assai dirompente e un po' rozzo, le sentenze di accoglimento con efficacia *erga omnes* e retroattiva. Nel decennio appena trascorso questa esigenza si è fatta ancora più viva, sotto l'azione di vari e mol-

teplici fattori: innanzitutto, con l'esaurimento dell'arretrato, che fino agli anni ottanta rallentava i tempi del suo intervento, la Corte si è trovata a pronunciarsi su leggi recenti, approvate da maggioranze politiche ancora esistenti; inoltre, con l'allontanarsi dal momento costituente, e con la scomparsa delle stesse forze costituenti, si è indebolito il parametro costituzionale, fonte principale di legittimazione della Corte; la necessità di rispettare i parametri economico-finanziari imposti dall'Unione europea, poi, ha reso quasi indisponibile la spesa pubblica e assai difficoltosa la tutela dei diritti di prestazione; l'introduzione del sistema elettorale maggioritario, infine, ha accresciuto il tasso di politicità della legislazione, che sempre più spesso è prodotta dalla sola maggioranza politica, nell'ostilità dell'opposizione.

La Corte costituzionale, posta di fronte all'esigenza di non creare vuoti incostituzionali o di non colmare, sottraendo spazio al legislatore, lacune incostituzionali, ha oscillato per decenni tra due poli. Da un lato quella che è stata «denegata giustizia costituzionale»: per non intromettersi nella sfera di discrezionalità del legislatore e per non utilizzare il dirompente strumento delle sentenze di accoglimento, la Corte ha rifiutato di pronunciarsi, dichiarando la inammissibilità delle questioni e, al massimo, rivolgendo moniti al legislatore. Dall'altro, un attivismo giurisprudenziale che ha condotto a invasioni della sfera del legislatore, come è avvenuto in molti casi con le pronunce additive, specie con quelle dette «di prestazione» che hanno comportato spese, a volte anche elevate, per il bilancio pubblico.

Negli ultimi anni, la Corte pare aver optato per una terza via: la creazione di un sistema di giustizia costituzionale che «può fare a meno del legislatore». Nel senso che essa ha creato nuovi tipi di decisioni che si rivolgono direttamente ai giudici comuni, e che mirano a ripristinare la costituzionalità dell'ordinamento unicamente attraverso la loro collaborazione. In questo senso possono essere richiamate, quantomeno, le sentenze additive di principio e le decisioni che chiedono al giudice rimettente di compiere direttamente l'interpretazione conforme a Costituzione.

Con le sentenze additive di principio (create a partire dal 1988 ma con un notevole incremento dopo il 1996) si dichiara incostitu-

zionale, come con le additive «classiche», una disposizione per quello che non prevede, senza però introdurre nell'ordinamento nuove norme giuridiche, ma principi, cui il legislatore dovrà dare attuazione con disposizioni che abbiano portata *erga omnes*. Nella motivazione di queste sentenze in alcuni casi la Corte indica il termine entro cui il legislatore è tenuto ad intervenire e detta i principi ai quali il legislatore medesimo si dovrà ispirare: in questo modo si viene a combinare nello stesso strumento decisionale il contenuto di una vera e propria sentenza additiva con una sentenza «di delega», giungendo a conciliare l'immediatezza dell'accoglimento con la salvezza della sfera di discrezionalità spettante al legislatore. Se il legislatore dà seguito alla decisione, il solo problema che può sorgere è quello del rispetto del principio costituzionale individuato dalla Corte da parte della legge: il principio «aggiunto» dalla sentenza diventa «parametro» della eventuale valutazione di costituzionalità del seguito legislativo. L'aspetto più innovativo di questo tipo di decisioni si svela però a fronte della inattività del legislatore. Infatti, in tale caso, spetterà ai giudici, a tutti i giudici, dare attuazione alla sentenza della Corte, in concreto e *inter partes*. Tale ruolo dei giudici nel trasformare i principi individuati dalla Corte in regole del caso concreto è esplicitato in alcune additive di principio, che contengono espresso riferimento alla possibilità che, nell'inerzia del legislatore, intervenga il giudice. Ma anche laddove la motivazione non contiene alcuna menzione del ruolo dei giudici, e pare rivolgersi solo al legislatore, sembrerebbe rimanere intatto lo spazio per l'attuazione in via giudiziaria. Al punto che, se, in riferimento a questo tipo di pronuncia, il giudice ripropone la stessa questione, facendo rilevare l'inerzia del legislatore, la Corte la dichiara inammissibile, ricordando che è compito del giudice rimediare all'omissione nel caso concreto.

Quanto all'interpretazione conforme a Costituzione, va rilevato che sempre più di frequente, negli ultimi anni, la Corte, a fronte di una disposizione suscettibile di diverse interpretazioni, alcune conformi, altre contrarie alla Costituzione, in assenza di diritto vivente, rinuncia a «proporre» una propria interpretazione attraverso una sentenza interpretativa di rigetto, ed opta per una decisione di inammissibilità, chiedendo al giudice di compiere egli stesso un'interpreta-

zione conforme a Costituzione: «le leggi non si dichiarano incostituzionali perché è possibile darne una interpretazione incostituzionale, ma perché non è possibile darne una interpretazione costituzionale». In tal modo alle due verifiche che il giudice *a quo*, nell'ordinanza di rimessione, deve dimostrare di aver compiuto affinché la questione sia ammissibile (rilevanza e non manifesta infondatezza) se ne aggiunge una terza: il rimettente deve mostrare di aver cercato di realizzare l'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione, ma che ciò è stato impossibile. In alcuni casi, la dottrina dell'interpretazione conforme a Costituzione prevale anche su quella, da tempo consolidata, del diritto vivente, per cui la Corte chiede all'interprete, anche in presenza di diritto vivente, di esaminare se non sia possibile una lettura diversa, tale da evitare l'illegittimità costituzionale.

Si è pertanto venuto a creare un sistema di giustizia costituzionale *inter partes* del caso concreto, rimesso al dialogo Corte costituzionale-giudici comuni, nel quale il legislatore è assente.

Se molte sono le cause di tale atteggiamento, la domanda che occorre porsi è però la seguente: è questo un sistema soddisfacente? Io credo che non lo sia, ma ritengo che, purtroppo, questo imperfetto e insoddisfacente sistema di giustizia costituzionale è anche l'unico che abbiamo, né ci sono fondate speranze di poterne avere presto uno diverso.

Le ragioni per le quali questo sistema non è soddisfacente sono quelle stesse che hanno portato, in Italia come in altre parti del continente europeo, al rifiuto del *judicial review of legislation* e che, pertanto, vale la pena di richiamare.

Sul piano giuridico, va ricordata la inesistenza nei sistemi europei di *civil law*, nei quali vale la libertà interpretativa dei giudici sancita dalla loro esclusiva soggezione alla legge, di un principio paragonabile allo *stare decisis*, alla regola del precedente vincolante, che nei sistemi di *common law*, come quello statunitense, fa sì che, ove l'incostituzionalità di una legge sia dichiarata dalla Corte suprema, l'efficacia della pronuncia sia praticamente operante *erga omnes*, poiché tutti i giudici si debbono conformare ad essa. In assenza dello *stare decisis*, elevato è il rischio che intorno a questioni cruciali come quelle della applicazione o disapplicazione di una

legge venga a determinarsi una giurisprudenza discorde, con rilevanti conseguenze sui principi della certezza del diritto e dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Sul piano politico-istituzionale è determinante la diversa concezione esistente in Europa del principio della separazione dei poteri e, soprattutto, del ruolo del potere giudiziario, maturata nella lotta contro l'assolutismo regio. Se negli Stati Uniti il giudice assumeva il ruolo del liberatore di fronte all'oppressione del Parlamento inglese, viceversa il giudice europeo era visto come un funzionario del re, e un suo ausiliario in tale oppressione, mentre il Parlamento appariva come il vero difensore dei diritti di libertà, in quanto espressione della sovranità nazionale. La diffidenza nei confronti del potere giudiziario, ereditata dalla rivoluzione francese (basti pensare all'istituto del *référé législatif*, in virtù del quale si affidava al potere legislativo il compito ultimo di interpretare un testo di legge oscuro) e dura a morire soprattutto in Francia, ben sintetizzata dal titolo del libro di Lambert sul *gouvernement des juges*, è forte altresì negli ordinamenti che introducono la giustizia costituzionale a seguito di un processo di democratizzazione, nei quali spesso la magistratura ordinaria, in ossequio al principio di continuità, resta composta da giudici formati e selezionati nel precedente ordinamento non democratico. D'altra parte, anche laddove tale diffidenza non è stata tanto forte da escludere in radice il controllo diffuso, come è avvenuto nei paesi scandinavi, l'esperienza pratica ha mostrato la timidezza del potere giudiziario e la sua ritrosia allo svolgimento del sindacato di costituzionalità, al punto che questa competenza è stata utilizzata, al di là delle prime sentenze che in ogni ordinamento ne hanno riconosciuto l'esistenza, con grande parsimonia.

Sia pure in forme diverse, tali esigenze sono ancora presenti, e spingono nel senso di chiedere, perché sia assicurata l'effettività della giustizia costituzionale, anche l'intervento del legislatore. Infatti, la parcellizzazione di una giustizia costituzionale *inter partes* da un lato mette in dubbio il principio di uguaglianza, rendendo difficile assicurare la garanzia «oggettiva» della Costituzione, dall'altro finisce per scaricare sui giudici comuni i problemi di legittimazione, delegando loro scelte altamente politiche.

Questi non sono tempi felici per invocare una collaborazione «virtuosa» tra Corte e legislatore: nel quadro della «democrazia maggioritaria» si è, al contrario, assistito ad un progressivo deteriorarsi dei rapporti tra politica e giustizia costituzionale.

Mai come in questi ultimi anni, nonostante una generale accettazione e un diffuso apprezzamento per l'operato della Corte costituzionale, sono frequenti le critiche, anche assai aspre, alle sue pronunce, condotte in nome del principio di maggioranza. Al di là delle parole, sintomo di queste difficoltà è costituito da vari progetti di riforma costituzionale volti ad incidere sulle funzioni e sulla composizione della Corte. Ad esempio quello elaborato nel 2001 dal Ministro per le riforme costituzionali Bossi, e volto ad attribuire a soggetti politici (Parlamento e Regioni), a maggioranza, la nomina di nove giudici su quindici (in luogo dei cinque eletti oggi dal Parlamento, a maggioranza qualificata), che si ritrova con poche variazioni anche nel testo approvato dal Consiglio dei ministri il 16 settembre 2003, oppure quello presentato nel 1998 a seguito di un intervento additivo della Corte in materia di prove penali (sentenza n. 361 del 1998), volto ad impedirle di adottare, in futuro, sentenze a carattere manipolativo. Inoltre, come sintomo della medesima difficoltà potrebbe addursi il fatto che, nel 1999, per la prima volta, il Parlamento ha fatto ricorso alla revisione costituzionale per scavalcare una sentenza della Corte costituzionale. La legge costituzionale n. 2 del 1999 costituisce un esempio di utilizzo, da parte del Parlamento italiano, di quel «diritto all'ultima parola» che rappresenta davvero l'ultima risorsa della politica: in altri termini, di una revisione costituzionale fatta «contro» la Corte costituzionale.

Ci dobbiamo in definitiva accontentare di un sistema «zoppo» di giustizia costituzionale che, tuttavia, sul piano dell'effettività, garantisce, attraverso il dialogo Corte-giudici, il nucleo centrale della democrazia costituzionale, ovvero i diritti fondamentali dei cittadini. Questo, naturalmente, fino a quando il legislatore non deciderà di rientrare in tale circuito, prendendo coscienza dell'importanza di un rapporto dialettico e non conflittuale con la Corte costituzionale, dando vita a uno di quei procedimenti duali che anche a questo proposito il libro del professor Manzella così opportunamente evoca.

Anche se gli eventi del 2003 – e *in primis* i progetti di riforma volti a consegnare alle maggioranze politiche la Corte costituzionale e ad imbavagliare il potere interpretativo dei giudici (1) – paiono piuttosto far pensare, pessimisticamente, che il legislatore, più che rientrare in questo circuito, voglia metterlo a tacere del tutto.

NOTA

(1) Ci si riferisce, rispettivamente, al progetto governativo di revisione costituzionale AS 2544, XIV legislatura, approvato dal Senato il 25 marzo 2004, che, tra gli altri, è volto a modificare anche l'art. 135 Cost.; nonché al disegno di legge governativo AS 1296, XIV legislatura, «Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e disposizioni in materia di organico della Corte di cassazione e di conferimento delle funzioni di legittimità», nel testo licenziato il 24 settembre 2003 dalla Commissione giustizia del Senato e in particolare all'emendamento all'art. 7, proposto dal relatore, senatore Luigi Bobbio, approvato dalla Commissione, volto a inserire, tra gli illeciti disciplinari dei magistrati, anche «7) l'attività di interpretazione di norme di diritto che palesemente e inequivocabilmente sia contro la lettera e la volontà della legge o *abbia contenuto creativo*» (corsivo dell'Autore n.d.r.).

ENZO CHELI

(Professore di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Firenze e di Dottrina dello Stato presso la L.U.I.S.S. di Roma)

Quando Andrea Manzella impostò, nel 1977 e poi sviluppò, nelle edizioni successive, il suo lavoro sul Parlamento italiano, partì da un'intuizione forte che ha molto influito sugli sviluppi della scienza parlamentare del nostro Paese. L'intuizione era quella di un Parlamento molto calibrato sulla realtà politica italiana che, in prospettiva, avrebbe dovuto tendere a legiferare di meno e a controllare di più, ma che, in primo luogo, avrebbe dovuto rafforzarsi come sede di rappresentanza degli interessi sociali. E proprio muovendo da questa prospettiva Manzella tracciava un modello di Parlamento inteso come «luogo geometrico» del pluralismo sociale e istituzionale, come «porticato» aperto verso l'interno, in direzione del sistema delle autonomie territoriali e, verso l'esterno, in direzione del mondo delle istituzioni europee.

Questa era, dunque, l'intuizione di partenza che, nel corso degli ultimi venti anni, veniva a orientare, in Italia, buona parte del dibattito relativo alle possibili riforme da apportare alle nostre istituzioni parlamentari.

Ma nella realtà costituzionale dell'ultimo decennio cosa è accaduto rispetto al Parlamento e intorno al Parlamento, nel funzionamento della forma di governo?

Per dare una risposta a questa domanda occorre, a mio avviso, portare l'attenzione su due piani: uno più generale, che attiene al ruolo dei Parlamenti nell'esperienza delle democrazie contemporanee, l'altro, più specifico, che attiene alle particolari caratteristiche dell'esperienza italiana.

Sul piano più generale è indubbio che il modello di Parlamento inteso come «centro» delle democrazie moderne ha subìto nel corso del tempo – e sta tuttora subendo – una erosione crescente.

Questo fenomeno viene a collegarsi a fattori diversi e complessi, che trovano, peraltro, come è noto, le loro espressioni più intense, da un lato, nell'accresciuta complessità del tessuto sociale (che accentua la difficoltà delle mediazioni e delle sintesi parlamentari); dall'altro, nello sviluppo di un sistema di comunicazione e di informazione fortemente competitivo rispetto alla sfera della rappresentanza parlamentare, costretta sempre più a giocare di rimessa di fronte alla velocità ed alla forza di penetrazione dei mass media.

Se passiamo poi a valutare gli aspetti specifici della situazione italiana, vediamo che, nel corso dell'ultimo decennio, alcuni eventi di grande rilevanza sono venuti a incidere sulle basi stesse del funzionamento del nostro sistema parlamentare. Basti solo pensare alle trasformazioni subite dal nostro sistema dei partiti all'inizio degli anni novanta (che, secondo alcuni, hanno condotto ad un vero mutamento nella «costituzione materiale» del nostro Paese); all'abbandono del principio proporzionalistico come criterio guida della competizione politica ed al conseguente mutamento della prevalente legislazione elettorale in senso maggioritario; infine, alla recente riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione in senso «prefederalista».

A queste tendenze, generali e specifiche, va, infine, aggiunta la prospettiva, che tende ad avvicinarsi, della nascita di una Costituzione europea che, nel momento in cui verrà a realizzarsi, inevitabilmente verrà ad incidere anche sul ruolo dei Parlamenti nazionali, destinati a riposizionarsi rispetto al ruolo del Parlamento europeo e delle altre istituzioni dell'Unione.

Ora, il punto da rilevare è che se tutte queste novità che abbiamo ricordato si fossero compiutamente realizzate secondo le ragioni proprie e lo spirito che venivano a determinarle, oggi assisteremmo ad una piena vittoria del modello di Parlamento a suo tempo tracciato da Manzella: con la presenza, cioè, di un Parlamento chiamato a legiferare di meno e a controllare di più, ma in ogni caso destinato a operare come anello di raccordo verso la dimensione infra-

statuale e sovranazionale, in una fase di crescente dissoluzione del principio della sovranità statuale.

Nella realtà della nostra esperienza vediamo, però, che questo modello risulta ancora molto lontano dalla sua realizzazione per le deviazioni di volta in volta subite dai percorsi riformatori che avrebbero dovuto condurre a radicarlo. Nella realtà, infatti, vediamo che il sistema maggioritario ha, nel complesso, mal funzionato (o funzionato in termini molto diversi da quelli auspicati all'inizio, così da aumentare, anziché ridurre, la frammentazione); che la riforma para-federalista della forma di Stato stenta a decollare ed a trovare i nuovi punti di equilibrio del rapporto tra centro e periferia; che la Costituzione europea resta ancora un'aspettativa controversa e non ancora prossima. Per quanto riguarda poi, in particolare, la situazione italiana, ci stiamo ancora muovendo all'interno di quella interminabile fase di transizione apertasi nel 1993 e non ancora conclusa sul piano di un equilibrato riassetto dei poteri costituzionali: una fase di transizione che ha prodotto, tra gli altri, l'effetto di una ulteriore erosione del potere parlamentare.

Il problema che oggi si pone a chi esamina la nuova realtà del Parlamento italiano è, dunque, quello di come concludere questa fase di passaggio e contenere questa erosione. La strada da seguire per raggiungere questo obiettivo è quello della riforma costituzionale radicale (quale quella varata dal Governo in questi giorni) a degli aggiustamenti graduali, specialmente con riferimento alle cosiddette «normative di contorno» del nostro sistema parlamentare?

Se considero il «consolidato storico» della nostra esperienza repubblicana e il peso che va riconosciuto a questa esperienza, non avrei alcun dubbio a scegliere oggi la seconda strada come la più realistica e la più ragionevole. E questo pur senza negare l'utilità di alcune, specifiche riforme costituzionali, da considerarsi ormai mature, come quella relativa al superamento del bicameralismo perfetto o quella relativa alla definizione costituzionale di uno «statuto dell'opposizione». Probabilmente, in quest'ottica, la via più corretta da seguire risulta essere, oggi, quella del «doppio binario», in grado di combinare alcuni limitati interventi sulla Costituzione con alcuni interventi più ampi sulla «legislazione di contorno» e sui Regolamenti parlamentari.

Ma in ogni caso, ove si affronti il tema della riforma costituzionale del nostro Parlamento alla luce del «consolidato storico» della nostra esperienza repubblicana, il punto da cui partire resta pur sempre legato alle ragioni della scelta che i Costituenti, con grande lungimiranza, operarono fin dal settembre 1946, mediante l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, a favore del governo parlamentare. Una scelta motivata dal ragionato convincimento dell'impossibilità di praticare altri modelli, in una situazione storica quale quella italiana, caratterizzata da un alto tasso di disomogeneità sociale, culturale e politica.

Questa condizione strutturale del nostro sistema non è, dopo quasi sessanta anni, nella sostanza mutata, dal momento che ancor oggi si assiste, in condizioni di più accentuata frammentazione del sistema dei partiti, alla presenza di due aree politiche tendenzialmente equivalenti nella loro consistenza, ma profondamente divise nella loro visione del mondo e nella definizione dei valori di rilievo costituzionale.

Ora, in una situazione come questa che caratterizza l'attuale realtà italiana, qualunque riforma in grado di incidere sul funzionamento delle nostre istituzioni parlamentari dovrebbe, a mio avviso, tener presenti e rispettare almeno due limiti insuperabili: l'uno legato alla conservazione delle basi del nostro governo parlamentare (evitando il «salto di corsia» in una qualsiasi altra forma di governo estranea alle nostre tradizioni parlamentari); l'altro, incentrato sul rafforzamento del sistema delle garanzie destinate ad operare come contrappeso agli indirizzi delle maggioranze contingenti, a difesa della stabilità delle istituzioni e dei valori repubblicani su cui la nostra convivenza fu a suo tempo fondata.

FULCO LANCHESTER

(Professore di Diritto costituzionale e comparato all'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»)

Il libro di Andrea Manzella «Il Parlamento» costituisce oramai un classico del diritto parlamentare e come tale deve essere trattato, ossia senza alcun timore reverenziale. Esso appare, infatti, come uno specchio dei cambiamenti avvenuti in Italia nell'ultimo trentennio, ma anche come il testimone delle intense contraddizioni che pervadono il nuovo e chi lo interpreta. Le tre edizioni e le due introduzioni del volume lo dimostrano con chiarezza. Nell'ultima introduzione Manzella ci parla dei differenti Parlamenti che si sono succeduti negli anni: il primo avrebbe svolto, durante gli anni settanta, una funzione volta all'integrazione delle forze politiche presenti nel sistema; il secondo avrebbe tentato di immettere elementi di decisione nell'ambito di una macchina tarata sulla consociazione; mentre il terzo – quello contemporaneo – non si sa dove veramente vada. L'indeterminatezza, in questo caso, costituisce un segno di prudenza, perché la transizione infinita che sta caratterizzando il sistema politico-costituzionale italiano possiede elementi di strabismo peculiari, che invitano a procedere con i piedi di piombo. Una simile cautela è richiesta dallo svolgersi del reale, ma costituisce anche il segno di contraddizioni interne alla stessa costruzione del volume che era nato con la teoria della centralità delle assemblee elettive e che, nel tempo, ha dovuto riconvertire lo schema interpretativo complessivo, salvo doversi accorgere che non risultano completamente superate le ragioni di contesto che avevano condotto alla prospettiva iniziale.

In questa specifica dimensione è opportuno dire che il volume fotografa le ere geologiche in cui è stato elaborato e l'impossibilità di una completa riconversione dei paradigmi originari per ragioni soggettive ed oggettive. Mi soffermerò in maniera sintetica su due

aspetti tra loro interconnessi, che confermano – a mio avviso – una simile analisi. Il primo è quello relativo ai soggetti coinvolti nel circuito democratico-rappresentativo; il secondo si riferisce al ruolo del Parlamento nei sistemi politico-costituzionali contemporanei.

Per quanto riguarda il primo argomento, il circuito rappresentato dagli articoli 1, 48, 49, 56, 57, 67 e 94 della Costituzione che negli anni settanta vedeva come snodo fondamentale i partiti politici, viene sostanzialmente abbandonato da Manzella per una concezione diretta ed organica dell'indirizzo che esclude sostanzialmente le intermediazioni rappresentative. La ragione di un simile mutamento si pone nella reazione alla fase degenerativa dello Stato dei partiti, che ha investito l'Italia durante gli anni ottanta, scatenando poi la cosiddetta grande slavina. Tuttavia, una simile impostazione finisce per devitalizzare la rappresentanza e, quindi, anche il Parlamento, favorendo – invece – tendenze plebiscitarie capaci di emarginarlo.

Per quanto si riferisce al secondo aspetto, risulta – inoltre – problematico accettare l'affermazione operata a pagina 9 del volume, dove Manzella – con grande coraggio – sembrerebbe ancora sostenere la centralità del Parlamento nell'ambito del nostro sistema. Una simile impostazione rischia di essere irrealistica oltre che ideologica e fuorviante se non contestualizzata e precisata (al pari della immagine hegeliana del Parlamento come portale della società civile).

È infatti necessario prendere atto, come s'era già fatto a livello internazionale ed italiano prima degli anni settanta, che oramai, dal punto di vista obiettivo, le assemblee parlamentari si confermano invece eccentriche ai luoghi in cui veramente si determina l'indirizzo politico. Si tratta di un dato di fatto di cui la generalità degli stessi soggetti politicamente rilevanti risulta consapevole, mentre alcuni di essi stanno cercando di formalizzarlo anche a livello costituzionale (si veda la cosiddetta bozza di Lorenzago ed il disegno di legge di revisione della II parte della Costituzione tuttora in discussione).

Manzella – da tempo avvertito che l'ispirazione originaria del volume, basata sul paradigma della centralità parlamentare, non potesse più reggere – ha operato accostamenti che nel corso delle edizioni sono stati rilevanti. Tuttavia ritengo che egli si trovi oggi di fronte ad un duplice problema: da un lato la normalizzazione del si-

stema politico e dei soggetti che vi agiscono all'interno non si è ancora conclusa; dall'altro in Italia ci si trova di fronte ad una eccessiva emarginazione delle assemblee parlamentari e a scarse garanzie per l'opposizione. Di qui il *dérapage* del discorso tra dati di fatto e di valore, che portano al discorso sulla *governance* multilivello, la quale non può nascondere la realtà che, nello stesso sistema a reti, i Parlamenti non rivestono un ruolo rilevante. Attribuire al Parlamento ed allo stesso diritto costituzionale un ruolo interstiziale rischia in sostanza di ridurre il ruolo differenziato di entrambi.

Il piano più generale del ruolo dei Parlamenti nell'ambito delle democrazie pluraliste, investite dalla modifica della base sociale e da nuovi modi di partecipazione e di costruzione del consenso si pone però sullo sfondo di un paesaggio specificamente italiano. L'opera di Manzella è consapevole della cesura esistente tra i due primi periodi ed il terzo della recente storia costituzionale italiana. In questa prospettiva egli sottolinea con forza la data del 1993, utilizzando il romanzo «Novantatré» di Victor Hugo sulla guerra in Vandea al fine di caratterizzare la crisi di regime avvenuta circa dieci anni fa. In altro luogo ho sostenuto che quanto è avvenuto allora in Italia ha costituito una vera e propria crisi di regime in senso forte, con la modifica di norme, valori, regole del gioco e strutture di autorità in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti. Tra il 1992-1993 sono mutate, oltre alle regole elettorali per la distribuzione delle carte tra i contendenti, gli stessi soggetti che avevano contribuito ad approvare ed implementare il patto costituzionale.

Rilevando in modo opportuno la discontinuità, Manzella si è fatto – però – prendere la mano dalla sua profonda cultura letteraria. La comparazione tra il caso italiano ed il 1793 francese sulla guerra civile in Vandea mi sembra un poco forzata e capace di essere apprezzata solo dall'onorevole Pivetti (nota – almeno in origine – per la sua attenzione alla controrivoluzione di massa). Il riferimento alla sanguinosa guerra civile del periodo rivoluzionario francese rischia, infatti, di essere sopra le righe per una crisi che non ha coinvolto la complessiva comunità politica, ma solo il ceto politico, all'interno della classe dirigente. Propongo a Manzella di fare invece riferimento (con le opportune cautele) più che al romanzo «Quatre-vingt-treize» (iniziato nel 1872 dopo la pubblicazione del ben più

evocativo «L'année terrible» e finito nel 1874) al *pamphlet* dal titolo «Napoleon le petit», che Hugo scrisse nel 1852, subito dopo il colpo di Stato di Luigi Napoleone Bonaparte (1851) e prima della proclamazione del II Impero. Sarebbe troppo facile giocare come fa Giorgio Bocca in «Piccolo Cesare» alla implicita comparazione tra Silvio Berlusconi e Luigi Napoleone, accostamento – a mio avviso – non commendevole ed adeguato per entrambi i personaggi. A me sembra però che il volume del 1852 possieda una maggiore adeguatezza, invece, per quanto riguarda la discussione sulla natura, la strutturazione e la dinamica degli ordinamenti democratici di massa, ponendo problemi generali in relazione alla stessa situazione italiana contemporanea.

Il caso francese del 1852 richiama, da un lato, la questione del suffragio universale allargato e l'esigenza che l'elettorato venga opportunamente strutturato attraverso formazioni politiche; dall'altro, evidenzia l'inizio della discussione sul ruolo del cosiddetto parlamentarismo, concetto – com'è noto – polivoco e polemico.

Inizio da questo tema. Nell'ultima parte di «Napoleone il piccolo» Victor Hugo si sofferma sul parlamentarismo, introducendo il termine per la prima volta nel lessico politico e nella storia del costituzionalismo contemporaneo. Egli considerava – ovviamente – in maniera positiva l'espressione come difesa della libera parola alla tribuna. Schmitt avrebbe rappresentato, circa settanta anni dopo, una simile posizione con il termine di discussione, evidenziando la fine della classe *discudidora* con l'avvento delle masse e delle organizzazioni che devono conformarle. Di fronte ad un simile *plaidoyer*, Hugo riferisce la sprezzante risposta di Luigi Napoleone che valutava tutto ciò – appunto – come parlamentarismo.

In quell'episodio e nei commenti che sulla situazione francese fecero da un lato Carlo Marx, dall'altro Walter Bagehot sono contenute alcune questioni fondamentali relative alle società democratiche di massa. In particolare Bagehot, nei suoi articoli da Parigi che (proprio nel 1851) fecero scandalo fra i suoi amici liberali, sostenne che Luigi Napoleone poteva andare bene per la Francia, caratterizzata da una società civile e politica non strutturata, ma non per la Gran Bretagna. Pochi anni dopo, nel celebre dibattito con John S. Mill, Bagehot sostenne che, in ambito britannico, le elezioni dovevano servire

per decidere l'indirizzo politico di governo e non per formare un Parlamento rappresentativo della complessità della società politica.

Ricordo un simile dibattito, considerato dallo stesso Carl Friedrich come fondamentale, per evidenziare come le strutture istituzionali ed il ruolo che lo stesso Parlamento può svolgere siano correlati con la natura della società civile e politica di riferimento.

Si tratta di temi che sono stati sviluppati dalla dottrina del secolo scorso (ricordo solo Carl Schmitt e Costantino Mortati) ed evidenzio come i costituenti abbiano basato le nostre istituzioni, chiamatele pure deboli, della Costituzione del 1948 sulla base di partiti strutturati e di istituzioni adeguate ad una società civile che non poteva sopportare cure da cavallo istituzionali senza andare fuori dai binari sottolineati da Enzo Cheli.

Per sintetizzare, l'idea di Bagehot era che la Francia non si poteva permettere le degenerazioni del parlamentarismo e quindi finiva per giustificare il «bonapartismo», perché lì non c'era una società civile sufficientemente omogenea, mentre in Gran Bretagna la teoria organica della scelta elettorale poteva funzionare per la natura della società civile e della comunità politica. Si tratta di una impostazione che ci riporta alle teorie della democrazia immediata e della democrazia mediata, ma anche alla necessità di valutare con attenzione i campi di applicazione.

Ritorniamo in Italia. Chi dice che siamo in mezzo al guado può avere ragione, anche se alcuni sostengono che stiamo uscendo dal tunnel. Le trasformazioni istituzionali del 1993, concentrate solo sul piano elettorale e su un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che interagisce in maniera sconnessa con il bicameralismo paritario individuato dalla Costituzione, non forniscono risultati sicuri e, quando li determinano, gli stessi vengono messi in pericolo dalla natura delle forze politiche e delle *élites*. In positivo ed in conclusione, a me sembra che la grande novità dell'ultimo decennio sia che la società civile e chi la rappresenta (l'elettorato) abbiano sempre più superato le fratture religiose e di classe che le caratterizzavano, assumendone altre differenti, ma meno incisive. È invece il ceto politico che – a differenza di ciò che è accaduto per i primi quaranta anni di vita repubblicana – sembra essere più centrifugo e meno disposto alla convergenza. Tutto ciò si riflette sulla proposta

politica nei confronti dell'elettorato e sulle soluzioni di adeguamento-trasformazione delle istituzioni.

Per completare la transizione istituzionale dopo la crisi di regime risulta necessario individuare gli opportuni sviluppi istituzionali, al fine di favorire con l'integrazione europea un sistema multipiano di governo che eviti i pericoli del plebiscitarismo cesaristico. Essi derivano sopratutto dalla carenza di un buon sistema di forze politiche tra loro contrapposte. All'ordine del giorno si pongono dunque due tipi di interventi: da un lato, il processo di formazione di un vero partito conservatore e di un vero partito democratico, capaci di superare la realtà di un bipolarismo pluripartitico instabile caratterizzato anche da forze antisistema; dall'altro, in opportuni interventi istituzionali capaci di favorire l'aggregazione dei soggetti, ma anche la trasparenza e l'eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti su standard di democraticità elevati. Solo in un simile ordinamento la dinamica sistemica vedrà il Parlamento – con un opportuno statuto dell'opposizione – operare nel modo migliore.

Se ciò avverrà, quando, con quali modalità e con quali conseguenze sulla funzionalità del Parlamento sono sicuro che sarà descritto con stile immaginifico e precisione dalla quarta edizione del volume di Andrea Manzella.

VINCENZO LIPPOLIS

(Professore di Diritto pubblico italiano e comparato all'Università degli Studi di Napoli)

Nel dibattito di questa sera è emerso un grumo di problemi, puntualmente riflessi nel bellissimo libro di Andrea Manzella. Non è solo l'istituzione Parlamento, ma l'assetto complessivo del nostro sistema istituzionale ad esserne coinvolto.

Sono problemi apertisi dieci anni fa e con i quali ci troviamo alle prese ancora oggi in termini pressoché immutati per un motivo ben preciso: siamo entrati in una democrazia maggioritaria con un salto nel buio dal trampolino del referendum del 18 aprile 1993 sulla legge elettorale del Senato.

Ci siamo cioè entrati solo con la modifica delle leggi elettorali. È per tale motivo che oggi il sistema istituzionale è in affanno, soprattutto sotto il profilo delle garanzie. Non avremmo gran parte di questi problemi se l'ingresso nella democrazia maggioritaria fosse stato meno affrettato e accompagnato da qualche cautela, ovverosia da riforme della Costituzione su punti essenziali per metterla in consonanza con il superamento del sistema proporzionalistico e consensuale.

Bassanini ha ricordato che all'inizio della XII legislatura fu avviata la decisione sulla opportunità di modificare i *quorum* per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale in modo tale da non lasciare mano libera alla sola maggioranza. In realtà già alla fine della legislatura precedente, dopo l'approvazione delle leggi elettorali, si iniziò a discutere di tale questione. Ma non se ne fece nulla perché si ebbe troppa fretta di andare a votare con il nuovo sistema maggioritario. Fu un errore perché quello sarebbe stato il momento migliore per adeguare e rendere coerente il sistema delle garanzie con il nuovo assetto maggioritario.

Avrebbe dovuto apparire evidente che lo schieramento uscito vincitore dalla prima prova elettorale maggioritaria, qualunque fosse stato, ben difficilmente si sarebbe mostrato disponibile ad affrontare subito il problema e a immettere nel sistema maggiori garanzie per l'opposizione. Le confuse vicende della XII legislatura fecero sì che tutto restasse immutato. La relativa stabilizzazione del modello bipolare, che però non ha portato a superare la transizione costituzionale, conferma quanto ho detto e che le riforme è sempre meglio farle in una situazione in cui non è certo chi potrà avvantaggiarsene.

In questi dieci anni, a parte un'altra legge elettorale, quella regionale del 1995, l'unica riforma coerente con il sistema maggioritario è stata la riforma del Regolamento della Camera del 1997.

È stata una riforma decisiva, non per ognuna delle singole scelte operate, alcune delle quali appaiono discutibili, ma perché ha segnato un passaggio dal modello consensuale o consociativo su cui erano basati i Regolamenti del 1971 ad un modello maggioritario dell'alternanza. Con gli aggiornamenti successivamente operati al Regolamento del Senato, che presentava meno problemi rispetto a quello della Camera, si può dire che l'organizzazione dell'attività parlamentare ha seguito il corso dell'evoluzione del sistema politico.

Nel valutare la revisione dei Regolamenti parlamentari è necessario tenere conto che essa è stata operata a Costituzione invariata. È questo il punto: per costruire un coerente sistema maggioritario non sono sufficienti leggi elettorali e Regolamenti parlamentari. Perché il disegno complessivo abbia un pieno equilibrio, sia sul versante del necessario rafforzamento dei poteri del Governo e della maggioranza sia su quello delle garanzie per le opposizioni, è necessario rimodulare alcuni tasselli a livello costituzionale.

Quando si parla di statuto dell'opposizione bisogna infatti tener conto dei limiti oggettivi che incontrano i Regolamenti parlamentari.

Elia ha ricordato il problema della verifica dei poteri che, restando interamente di competenza di ciascuna Camera, in un sistema maggioritario corre un rischio di abusi ben maggiore rispetto alla precedente situazione di un Parlamento eletto su basi proporzionali. Ma per dare maggiori garanzie di un giudizio imparziale ad opera di

un organo terzo, quale la Corte costituzionale, è necessario modificare l'articolo 66 della Costituzione.

Anche altre innovazioni, che comunemente sono ricondotte all'idea di statuto dell'opposizione, comportano modifiche alla Costituzione. Così è per il ricorso diretto alla Corte, ad opera di minoranze parlamentari per far valere l'incostituzionalità di una legge, operante, sia pure con significative differenze, in Francia, Germania e Spagna, e per la istituzione di Commissioni d'inchiesta su richiesta di una minoranza, previsto dalla Costituzione tedesca.

Naturalmente quando si prospetta l'importazione di istituti sperimentati in altri ordinamenti, si impone una valutazione della loro positiva utilizzabilità all'interno del nostro.

Così il ricorso diretto delle minoranze può far correre il rischio di sbilanciare la posizione della Corte e di portarla su un terreno di scontro politico, in particolare se il ricorso fosse preventivo alla promulgazione, come in Francia.

Aspetti quasi paradossali avrebbe il trapianto *sic et simpliciter* nella nostra Costituzione dell'articolo 44 di quella tedesca, che prevede l'istituzione di Commissioni d'inchiesta su richiesta di un quarto del Bundestag.

L'estate scorsa vi è stata una vivace polemica provocata dalla richiesta dell'onorevole Bondi di istituire una Commissione d'inchiesta sull'operato della magistratura. Si è molto discusso sulla legittimità di un'inchiesta del genere e sul fatto che l'attuale maggioranza utilizzi lo strumento dell'inchiesta contro l'opposizione alterando la *ratio* dell'istituto.

Non entro nel merito del problema perché sarebbe un discorso troppo lungo. Faccio solo notare che, se fosse in vigore in Italia una norma uguale a quella della Costituzione tedesca, l'inchiesta sulla magistratura la potrebbe decidere solo Forza Italia, che in entrambe le Camere ha Gruppi parlamentari superiori ad un quarto dei componenti le Assemblee. Non vi sarebbe nemmeno l'effetto di freno che hanno operato nella specifica circostanza altri *partners* di maggioranza; non vi sarebbe nemmeno la difficoltà di mettere d'accordo le diverse componenti della maggioranza.

C'è un'ovvia e riconosciuta verità che qualche volta viene trascurata: gli istituti costituzionali funzionano diversamente a seconda del sistema politico-partitico in cui sono innestati.

Le inchieste di minoranza funzionano correttamente in Germania, mentre in Italia, sebbene vengano generalmente considerate una possibile componente di un aggiornato statuto dell'opposizione, potrebbero funzionare a danno dell'opposizione se non accompagnate da necessari temperamenti e cautele. È per questo motivo che si è fatta strada l'idea opposta di elevare il *quorum* per la loro costituzione in modo che la decisione non sia solo di maggioranza, ma condivisa con l'opposizione.

Se riguardo alle inchieste il paradosso è solo ipotetico, ve n'è un altro ben più concreto nel funzionamento del sistema elettorale della Camera dei deputati, dipendente dalla estrema frammentazione del nostro sistema partitico.

È affermazione corrente che sia la quota proporzionale a far da protezione al multipartitismo. I fatti dimostrano però il contrario. La Lega, il CCD-CDU, la lista il Girasole (comprendente i Verdi e lo SDI), il Partito dei comunisti italiani non hanno raggiunto lo sbarramento del quattro per cento e non hanno quindi eletto alcun deputato nella quota proporzionale. Tutti i loro deputati (per alcuni di questi partiti anche numerosi) sono stati eletti nei collegi uninominali maggioritari perché è in relazione ad essi che i partiti minori riescono ad imporre con maggior forza il loro potere coalizionale. È dunque la quota uninominale maggioritaria che paradossalmente favorisce il multipartitismo e la struttura coalizionale sia della maggioranza che dell'opposizione.

Questa struttura fortemente frammentata impedisce che i due schieramenti elettorali agiscano, anche sul piano parlamentare, come soggetti realmente unitari. Mi pare che il «fatto coalizionale» evidenziato da Manzella nel suo volume faccia fatica ad affermarsi.

Sul versante dell'opposizione, mi sembra difficoltoso riuscire a costruirla come un soggetto unitario, con un unico portavoce ed organi che trascendano le singole appartenenze politiche. Mi pare cioè difficile riuscire a modellarla come un'opposizione all'inglese. Anche se si dettassero norme in questo senso, esse mi parrebbero destinate a scontrarsi con le realtà partitiche. Conferma questa conclu-

sione la circostanza che all'inizio di questa legislatura alla Camera fu posto il problema di riconoscere a Rutelli un ruolo di capo dell'opposizione. La richiesta fu discussa nella Giunta del regolamento, ma non ha avuto alcun seguito. Ugualmente nessun seguito concreto ed efficace sembra aver avuto lo «statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo» approvato il 23 dicembre 2002.

Sul versante della maggioranza e del Governo, la innovazione, avvenuta in via di fatto, e che ora si pensa di costituzionalizzare, dell'indicazione del *premier* sulla scheda elettorale collega direttamente questa figura alla volontà popolare e la rafforza.

Lanchester ha parlato di tratti di cesarismo rispetto a questo sistema di individuazione della guida del Governo. Tuttavia proprio perché i Governi rimangono di coalizione questo Cesare è costretto a curare e a tenere a bada tutti i membri della sua coalizione che ci tengono a preservare i loro caratteri distintivi ed identificativi. Come insegna Duverger, nei Governi di coalizione l'opposizione è nel cuore stesso del Governo: ogni partito deve diffidare non solo dei suoi nemici dichiarati, ma dei suoi alleati.

Naturalmente questo dato influisce sui rapporti Governo-Parlamento. Cassese nel suo intervento ha parlato di debolezza del nostro Governo e di una strana vitalità del nostro Parlamento nel quadro di una generale tendenza al declino dell'istituzione parlamentare.

Per spiegare questo fenomeno ci si deve ricordare in primo luogo che nella storia costituzionale italiana il Parlamento è stato tradizionalmente forte e che la storia non si supera di colpo. Ma l'attuale assetto del rapporto Parlamento-Governo non è solo un fatto di tradizione: il Governo è debole e il Parlamento rimane ancora, per certi aspetti, luogo di reale decisione perché le coalizioni di maggioranza, di qualunque colore, non sono coese né ideologicamente né programmaticamente. Possiamo così, tanto per fare solo un esempio tratto dalle vicende di questa legislatura, assistere sbalorditi all'ostruzionismo di un partito di maggioranza contro un decreto legge del suo Governo.

Tener conto di questi elementi potrebbe favorire una più pacata riflessione su uno dei punti più controversi del progetto di riforma costituzionale all'esame del Senato: il potere di scioglimento delle Camere affidata al Primo Ministro.

Credo che tale potere non potrà non essere, quantomeno nel prossimo futuro, condizionato dalla struttura coalizionale del Governo. Per quanto esso possa essere un mezzo di pressione nelle mani del *premier*, sarà esercitabile solo a certe condizioni: o con l'assenso dell'intera coalizione (ma anche nell'attuale sistema la maggioranza può ottenere lo scioglimento) oppure quando vi sia una defezione che è valutata non influente sul risultato elettorale, come nel caso del passaggio di campo della Lega nel 1994. In sostanza, in quest'ultima ipotesi, il potere di scioglimento ha la funzione di norma «antiribaltone», nel senso di dissuadere chi sia tentato di operarlo.

Non credo però che lo scioglimento possa essere minacciato di fronte a divisioni della maggioranza tali da mettere a rischio il successo elettorale. Se consideriamo le tensioni all'interno della maggioranza, scoppiate dopo le elezioni amministrative di primavera o anche quelle più recenti, vediamo che esse non potrebbero essere risolte con lo scioglimento perché Berlusconi non potrebbe certo andare alle elezioni senza AN e UDC.

Ragionando sulla situazione concreta forse certe innovazioni possono apparire meno divaricanti e il dibattito sulle riforme costituzionali potrà essere più disteso e costruttivo.

GIORGIO LOMBARDI

(Professore di Diritto pubblico e comparato all'Università degli Studi di Torino)

Ci sono autori che sotto diversi titoli scrivono per lunghi anni lo stesso libro.

Andrea Manzella, invece, sotto lo stesso titolo ha scritto in realtà tre libri diversi. Il tema è lo stesso, cioè il Parlamento ma si tratta ben di più di un manuale di diritto parlamentare.

In realtà questa istituzione, una delle più vetuste e gloriose, che accompagna la democrazia nelle sue diverse forme secondo il fluire dei tempi, rappresenta un singolare banco di prova di molteplici esperienze e di una serie infinita di problemi.

I libri di Andrea Manzella sul Parlamento ne accompagnano le trasformazioni. Questo, di cui oggi si parla, assume un'importanza particolare perché si presenta con grande tempestività all'appuntamento dei problemi che accompagnano il Parlamento in presenza di un sistema elettorale nuovo di carattere maggioritario, mentre le esperienze precedenti si erano sempre svolte nell'ambito dei rapporti tra Parlamento e sistema proporzionale.

Ho sempre ritenuto, in passato, il Parlamento un tema per me poco interessante, mi interessavano di più le situazioni soggettive (diritti, doveri), la giustizia costituzionale, le garanzie e i nuovi temi che si erano affacciati nel dibattito culturale italiano con la Costituzione repubblicana.

Il Parlamento, a dire il vero, mi sembrava (forse a torto) un tema tradizionale e perciò vecchio, carico di suggestioni retrospettive, e legato a una certa quale bolsa retorica istituzionale.

Credo che, questo e altri scritti di Manzella, mi abbiano fornito buone ragioni per cambiare idea, e il Parlamento oggi rappresenta uno dei punti più interessanti della discussione costituzionale.

Ciò avviene perché vi si manifesta, oggi, l'incontro di due caratteri istituzionali diversi cioè quello di un Parlamento quale delineato dalla Costituzione in relazione ad un sistema elettorale proporzionale, e l'attuale impatto, sullo stesso Parlamento, del sistema maggioritario.

Se consideriamo la Costituzione della Repubblica, vediamo che il sistema elettorale, malgrado i geniali e brillanti tentativi di Carlo Lavagna volti a individuare come preminente il modello proporzionale, non avesse alcuna prefigurazione nel testo costituzionale. Esso era lasciato alla libera determinazione del legislatore e, come noto, sperimentò in tempi diversi alcune esperienze divergenti dal proporzionale, fino al sistema elettorale oggi vigente. Ma è innegabile che, nell'immaginario istituzionale dei costituenti, il Parlamento fosse stato pensato più in conformità dell'adattabilità ad esso di un sistema proporzionale che non di un sistema maggioritario.

Difatti se esaminiamo la struttura e l'organizzazione del nostro Parlamento lo vediamo più sulla linea del suo collegamento con un sistema proporzionale che non con un sistema maggioritario. Un elemento viene anzitutto in evidenza, quello di una sorta di insieme di garanzia che deriva non tanto da garanzie *nel* Parlamento quanto invece nella visione stessa del Parlamento *come* istituto di garanzia. Ciò, in particolare, deriva dall'organizzazione dei rapporti tra Gruppi, dai tipi di *quorum* previsti anche nei Regolamenti e dalla mancanza di garanzie per l'opposizione in quanto tale.

Oggi il grande tema, e il libro di Manzella ci dà ragione, è quello delle garanzie nel maggioritario, che sono, innanzitutto, garanzie delle minoranze.

Qui si apre quasi una sorta di lacuna, una lacuna *istituzionale* per usare il linguaggio di Santi Romano, nel senso che la minoranza come tale non è, salvo in ipotesi marginali, presente nel diritto parlamentare in funzione di garanzia. Ricordiamo, ad esempio, i poteri delle minoranze per interrompere l'*iter* in Commissione deliberante, di una proposta o di un disegno di legge, aggiungiamo ancora pochi altri casi, ma vediamo subito che la maggioranza possa «prendere tutto», qualora sia coesa, a livello di distribuzione dei luoghi di potere all'interno del Parlamento. La maggioranza assoluta è sufficiente a occupare i posti di Presidenti delle Camere per non parlare

di Presidenti di Commissioni ed allora è facile riandare alla distinzione di Schmitt tra legalità e legittimità in quanto la legge elettorale vigente in Italia ha fatto del Parlamento più un luogo di legalità che non di legittimità.

Ciò comporta un ripensamento del Parlamento in funzione di garanzia, perché della prevalenza della legalità sulla legittimità ebbero a fare esperienza tanto maggioranze di centro-sinistra quanto maggioranze di centro-destra. Il caso dell'approvazione della modifica del Titolo V *in limine mortis* della precedente legislatura, è lì a dimostrare come, con tante altre ipotesi analoghe di decisioni importanti prese su basi di pure maggioranze legali, lasci un qualcosa di simile ad una legittimità incompleta e carente.

Bisogna tuttavia soggiungere che questo quadro di riferimento appare forse di maniera, se si considera che il nostro è un maggioritario di coalizione e non un maggioritario a partiti contrapposti. Come è noto, però, il maggioritario di coalizione si riduce ad una sorta di *proporzionale virtuale*. In altre parole nella coalizione, per vincere le elezioni, spesso i partiti marginali sono soprarappresentati, e questa loro caratteristica, che li fa poi ritrovare distinti rispetto ai *partners* di coalizione, e spesso rissosi, in cerca di una loro visibilità a qualunque costo, pone in crisi spesse volte la coesione della maggioranza che riapre in questo modo, paradossalmente, spazi di garanzia. Questi, però, hanno in sé un qualcosa di patologico perché derivano da una conflittualità interna ad un gruppo che dovrebbe essere coeso e non dall'incontro, su basi comuni di cultura, con i gruppi antagonisti dei quali si dovrebbe perseguire un *ubi consistam* per creare spazi di praticabilità nella democrazia.

In realtà il grande tema del Parlamento si arricchisce anche di tutta una serie di problemi relativi alla capacità delle assemblee parlamentari di assicurare un'ampia rappresentanza di tutto quanto la società attuale iscrive nella categoria del *rappresentabile*. Da qui il problema del *deficit* di democrazia, proprio perché il sistema maggioritario esclude dalla rappresentanza un ampio settore di realtà degne di attenzione.

Ecco quindi il problema di garantire, oltre alla *permeabilità* dei canali di rappresentanza, anche uno statuto delle minoranze. Il diritto comparato è ricco di suggestioni al proposito, da quelle dell'ordina-

mento britannico a quelle dell'esperienza statunitense. Ne discende, quindi, una grande ricchezza di prospettive nell'ambito di un discorso ricco di sfumature e di capacità di cogliere l'essenza dei problemi, che è merito reale del libro di Manzella aver saputo affrontare.

MASSIMO VILLONE

(Professore di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Napoli)

Anzitutto un commento sul libro. È un bel libro. Condivido la lettura del collega Maccanico, secondo cui le diverse edizioni coincidono con le fasi della nostra storia politica e istituzionale. Anche per questa edizione è così, e penso che in essa ritroviamo la capacità di condurre un'analisi approfondita e di collegare a questa, con brillantezza ed efficacia, la prospettazione di una via, di una chiave di lettura complessiva.

Indubbiamente un libro bello e utile.

Andando adesso al tema, e riflettendo sui commenti uditi stasera, voglio dire che, nella mia ormai lunga vita di costituzionalista, non ho mai sentito una volta che il Parlamento fosse in buona salute. Secondo un'opinione diffusa, il Parlamento è sempre in crisi, è un'istituzione in decadenza: come diceva qui Augusto Barbera in apertura. Per alcuni, ciò è vero oggi, come era vero ieri, o l'altro ieri, o venti anni fa. Il punto è che i Parlamenti non piacciono: soprattutto non piacciono a chi governa. Sono ritenuti un fastidioso impedimento, e non è davvero un caso che nella storia sia ricorrente il tentativo di chiuderli o addomesticarli. Quindi l'affermazione che il Parlamento è in crisi è normale nel dibattito costituzionalistico. Chi nel proprio impianto concettuale tende a privilegiare le ragioni di chi governa sceglie coerentemente questa rappresentazione. Quindi non mi stupisco che anche oggi si parli di crisi del Parlamento e di decadenza. Parallelamente si afferma che bisogna rafforzare i Governi. Qui siamo davvero alla realtà virtuale. Come diceva Bassanini, basta un'osservazione superficiale per vedere che il Governo fa tutto quel che vuole, e che non mancano davvero gli strumenti tecnici perché possa farlo. Da ultimo, fa una legge finanziaria

per decreto-legge, ed è davvero singolare la reazione che si registra da parte di alcuni.

Più o meno possiamo sintetizzarla così: è vero che il Governo fa quel che vuole, e che lo fa violando le regole; dunque bisogna modificare le regole in modo tale che possa fare quel che vuole senza violare alcuna regola. È quel che accade per la legge finanziaria. Poiché ci sono stati tormenti e sofferenze di maggioranza, si è aperto subito il dibattito su come modificare le norme sulla sessione di bilancio affinché non vi sia sofferenza o tormento alcuno. Ad esempio, rendendo la legge finanziaria meno facilmente emendabile o sostanzialmente inemendabile nella sede parlamentare. Il principio di fondo è garantire che il manovratore non sia in alcun modo disturbato.

Da quasi vent'anni, ed in ispecie dalla riforma dei Regolamenti parlamentari che tutti ricordiamo, si è data risposta alla fragilità politica delle maggioranze e alle difficoltà sostanziali di Governo intervenendo sulle regole. Lo stesso impianto concettuale ha poi sostenuto importanti riforme, come quelle sull'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di provincia e di regione, che hanno modificato radicalmente la legittimazione dei capi degli esecutivi. Riforme che certo trovavano fondamento anche nella grave crisi che in quegli anni colpiva politica e istituzioni. Ma qual è oggi il vero risultato? A guardare quel che accade, non necessariamente e non sempre ne viene una maggiore ed effettiva capacità di governo. Mentre è certo che rafforzare i simboli, gli elementi emblematici, i capi, i governatori ha favorito una forte torsione personalistica della politica. Non ha evitato questo esito l'aver previsto un modello ibrido, fondato ad un tempo sull'elezione diretta dei capi degli esecutivi e sul rapporto fiduciario con le assemblee.

Intanto, questo modello ibrido regge di fatto con crescente difficoltà, come le cronache ampiamente dimostrano, assicurando sempre meno stabilità ed effettiva governabilità. In ogni caso, non può ritenersi di per sé sufficiente ad assicurare un equilibrio di sistema. Non è solo il rapporto fiduciario con l'esecutivo che in quanto tale rende forte un'assemblea rappresentativa nei confronti dell'esecutivo. Se l'assemblea è per altro verso debole, il rapporto fiduciario può essere strumento ultimo della subalternità della stessa assemblea.

Comunque, siamo, a mio avviso, su un crinale molto pericoloso. Se ancora si indeboliscono le assemblee, investendo sulla torsione personalistica della politica, si va ad uno scenario che si può solo valutare negativamente.

A livello nazionale abbiamo assistito ad una evoluzione in parte analoga anche in assenza di modifiche formali. Tutte le polemiche sul cambio di maggioranza e sui «ribaltoni» si fondano sull'assunto di un sostanziale superamento della forma di governo parlamentare, nell'ambito della quale siffatte polemiche non avrebbero fondamento alcuno.

Il problema non è rafforzare i governi. A mio avviso, è l'esatto contrario: bisogna consolidare le assemblee, per considerazioni del tutto contrapposte rispetto a quelle portate da Augusto Barbera. Non si può accettare l'esasperato monismo di un impianto concettuale per cui il cittadino elettore conta unicamente al momento del voto, in cui concede l'investitura a chi governerà; deve poi sostanzialmente tacere nel corso del mandato; è chiamato infine a valutare i risultati dell'azione di governo nel successivo turno elettorale. A questo si giunge se non si riconosce che la funzione di rappresentanza politica, e dunque le assemblee elettive in cui questa si esercita, devono poter incidere in misura significativa sull'azione di governo e sulle scelte in cui questa azione si concreta. È proprio nella rappresentanza politica il fondamentale cordone ombelicale che lega in continuità istituzioni e opinione pubblica, che garantisce l'aderenza dell'azione di governo alla domanda che viene dal Paese. E dunque il margine di apparente inefficienza dell'istituzione parlamentare nel rapporto specifico con il Governo è in realtà un fattore di efficienza del sistema nel suo complesso. In quell'apparenza è un tassello fondamentale del complessivo sistema di *checks and balances*. In quell'apparenza è il temperamento vero del potere di chi governa. È quell'apparenza un luogo vero della democrazia, almeno per chi crede che la democrazia sia sostanza oltre che forma.

Anche da altro punto di vista temo molto per un modello che vedo emergere dalle riflessioni dei colleghi, collocate sul versante del rafforzamento del Governo e del contemporaneo indebolimento della funzione di rappresentanza politica del Parlamento. Viene raffigurato un sistema organizzato sostanzialmente su due poli: da un

lato un Esecutivo formalmente o sostanzialmente legittimato dal voto popolare, titolare di un vasto e non temperato potere, dall'altro la Corte costituzionale come unico soggetto effettivamente neutrale e di garanzia. Questo è un modello non equilibrato e pericoloso, nel quale esistono le premesse perché la Corte sia travolta in un conflitto insostenibile con chi assume in sé la legittimazione derivante dal voto. Qualche segnale di pericolo l'abbiamo già avvertito nel dibattito politico e istituzionale recente. Lo stesso può dirsi con le Autorità indipendenti. Un potere politico che assume di avere una piena ed esclusiva legittimazione popolare non trova temperamenti efficaci da parte di soggetti che quella legittimazione non hanno, e si affidano invece ad una valenza in tutto o in parte tecnica. Considero – questo – un contesto istituzionale a rischio.

Questo, invece, sembra esattamente il contesto verso il quale stiamo andando, e secondo alcuni ancor più nettamente dovremmo procedere. Proprio per questo non sono convinto dell'efficacia dell'approccio che mi sembra adottato da Manzella. Un approccio che assume in premessa una normalità di funzionamento che alla fine si controlla attraverso una rete di regole, e trova in questa il suo equilibrio. Personalmente, non ritengo che basti, e su questo segnalo – rispetto al libro – un dissenso. Credo, invece, che bisogna andare a soluzioni strutturali. Per questo trovo giusta l'affermazione di Cassese, per cui il sistema presidenziale classico è più democratico delle soluzioni alle quali sembra che stiamo andando. Ad esempio, non pare dubbio che negli Stati Uniti un equilibrio e un contemperamento vi siano. Non abbiamo certo un capo dell'Esecutivo onnipotente, bilanciato unicamente dalla Corte Suprema. Abbiamo anche, e soprattutto, un fortissimo Congresso. Per questo, abbiamo pensato nella nostra proposta di riforma ad un Senato che sia in qualche misura un contropotere strutturale nel sistema. Possiamo poi discutere su singole ipotesi o dettagli, ma la strada è in qualche misura obbligata, perché quella su cui siamo finora collocati è di certo insufficiente. Di più, personalmente la ritengo gravida di pericoli per la stessa democrazia, che non possiamo fronteggiare con gli strumenti finora messi in campo, nemmeno quelli così brillantemente illustrati dal collega Manzella. Vi ringrazio.

MASSIMO LUCIANI

(Professore di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»)

Anche se il quadro della situazione attuale del sistema parlamentare che è stato dipinto da molti dei precedenti interventi è a tinte alquanto fosche, non è opportuno drammatizzare. Non lo è, essenzialmente, perché (come ha appena ricordato Massimo Villone) di crisi del Parlamento e addirittura di crisi della rappresentanza politica si è parlato da sempre. Il paradigma di Parlamento (e di rappresentanza) assunto in genere a riferimento è stato totalmente idealtipico da essere del tutto inattingibile, sicché l'idea dominante di Parlamento non ha avuto nulla a che spartire con la realtà comunemente in atto: troppo facile, allora, dire che adesso per rapporto a quel paradigma, le attuali istituzioni rappresentative sono in crisi e che in crisi è in particolare il Parlamento.

Tuttavia, se non dobbiamo drammatizzare, qualche fondata ragione di saggia preoccupazione la dobbiamo nutrire (e proprio alcune delle riflessioni condotte oggi hanno contribuito a rafforzare questo convincimento).

Il Parlamento «crocevia», è stato detto prima, ricercando le nuove forme di identità di questa istituzione, e su questo sono senz'altro con Andrea Manzella: se il Parlamento non può più essere il luogo della decisione, che sia almeno il luogo in cui i vari centri decisionali della democrazia pluralistica sono ridotti in qualche modo a coerenza e ad unità. L'immagine del crocevia, però, è ambigua, perché si può trattare di un crocevia nel quale ci si ferma, si discute e per l'appunto si riporta ad unità ciò che è disperso e frammentato, ma si può anche trattare di un crocevia dal quale si passa e si va subito via. Il timore è proprio questo: che il Parlamento possa diventare un crocevia di passaggio, non di incontro.

Ancora. Il Parlamento «federatore». Anche questa è un'immagine affascinante, ma anche qui è lecito nutrire qualche preoccupazione sulla capacità del Parlamento di assolvere ad un simile ruolo, quando, ad esempio, addirittura buona parte della manovra finanziaria gli è sottratta dalla decretazione di urgenza e quando l'allocazione di molte risorse è ormai definita direttamente dalle entità territoriali autonome.

La realtà, purtroppo, è che il Parlamento dà l'idea di essere un'istituzione assediata e, per giunta, di essere un'istituzione in cui il funzionamento dei meccanismi politici interni è raramente paragonabile a quello che tanti e così notevoli risultati aveva prodotto in passato. Certo, è stato qui osservato che quest'ultimo problema dipende anche dal fatto che l'opposizione, ormai, parla più al Paese che alla maggioranza, punta ad una discussione più all'esterno che all'interno del Parlamento. Questo, però, non mi sembra tanto un dato strutturale (sta a dire: l'inevitabile portato dell'attuale collocazione del Parlamento nel sistema istituzionale), quanto una contingente realtà tipicamente italiana dovuta al fatto che, oggi come oggi, i rapporti tra opposizione e maggioranza sono molto difficoltosi. Questa è cosa che potrebbe anche sorprendere, se solo si pensa che adesso la distanza ideologica che separa la maggioranza e l'opposizione è infinitamente minore che in passato, ma che si spiega bene ricordando che ora il dissidio non sembra essere tanto sui contenuti della politica, quanto su ciò che ogni politica presuppone: sulla concezione, anzi, sul concetto stesso di «politica».

Se è così, però, se le difficoltà del dialogo *in Parlamento* sono grandi, certo, ma più procedurali che ideologiche, la speranza che il Parlamento possa e debba essere tuttora uno strumento di costruzione dell'unità nella pluralità non è del tutto svanita. La riduzione delle distanze ideologiche è un fatto oggettivo, così come è oggettiva l'esigenza che la multiforme pluralità sociale trovi una riduzione, una razionalizzazione, in un luogo in cui, sebbene si decida meno che in passato, dovrebbe essere condotta – con minori preoccupazioni «pubblicitarie» di quanto accada quando si usano i mezzi di informazione – la discussione tra le parti.

Cosa, date queste condizioni, accadrà del Parlamento sinceramente è impossibile dire: le variabili ancora indeterminate sono

molte e imprevedibile è l'andamento delle vicende politiche e istituzionali. Certo, resta fermo il fatto che l'atmosfera nella quale vivono le istituzioni è quella del sistema maggioritario o tendenzialmente maggioritario (anche se molti vorrebbero ridurre la portata del principio maggioritario, una riforma in questo senso non sembra imminente). In questa atmosfera maggioritaria è evidente che un aspetto cruciale per il buon funzionamento del sistema è la costruzione di un adeguato sistema delle garanzie: garanzie interne al Parlamento (si è molto parlato, ad esempio, di una nuova disciplina delle inchieste); garanzie esterne (e qui campeggiano le figure della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica).

Ora, per quanto riguarda la Corte costituzionale, merita una risposta l'interrogativo proposto poco fa da D'Onofrio, quando metteva in dubbio che una riforma in senso federale sia destinata a coinvolgere necessariamente la Corte. A quest'interrogativo, tuttavia, si deve rispondere affermativamente, poiché è evidente che se cambia la composizione del Parlamento in seduta comune cambia per ciò solo il soggetto che deve esprimere cinque giudici costituzionali. La Corte, pertanto, è comunque toccata, almeno indirettamente, da qualunque riforma che incida sulla composizione del Parlamento.

Nella proposta del Governo, tuttavia, la Corte è incisa ben più immediatamente, anche perché vi si muove dall'idea che essa debba diventare una sorta di collegio arbitrale, chiamato a pronunciarsi sui potenziali conflitti tra il «centro» e la «periferia». Idea assai pericolosa, invero, perché presuppone che alla Consulta debbano sedere componenti portatori dell'uno e componenti portatori dell'altro interesse: soggetti che (se non veri rappresentanti) dovrebbero essere almeno rappresentativi delle diverse articolazioni della Repubblica. La logica della giustizia costituzionale è, però, tutta un'altra cosa, perché essa non è e non deve essere la sede della mediazione (arbitrale) tra istanze autonomistiche ed esigenze unitarie, ma lo strumento per l'affermazione dei valori costituzionali nella loro oggettività, secondo il quadro già disegnato dai costituenti (e dal legislatore di revisione).

Quanto al Presidente della Repubblica, nel disegno di legge governativo lo si qualifica organo di garanzia costituzionale. Con apparente coerenza con tale qualificazione poi, si fa di tutto per estromet-

terlo dal circuito del rapporto fiduciario, sottraendogli completamente il potere di scioglimento (che, invece, in quel circuito è ovviamente immerso). A questo proposito va osservato, anzitutto, che è ben difficile capire cosa si intenda quando si dice che il Presidente è organo di garanzia costituzionale. Se lo si concepisce come un garante della legittimità costituzionale degli atti di tutti gli organi costituzionali si finisce, mi sembra, per sovrapporlo inevitabilmente alla Corte costituzionale. Sennonché, il Presidente non può essere chiamato a compiere un autentico sindacato di legittimità costituzionale (né i vari Presidenti succedutisi al Quirinale lo hanno mai fatto, sebbene nei messaggi di rinvio delle leggi al Parlamento i vizi di legittimità costituzionale siano stati quasi sempre messi in evidenza). Quel sindacato, infatti, sia per ragioni sistemiche (la garanzia della Costituzione è opportuno che sia giurisdizionale e non politica), sia per ragioni tecniche (solo un collegio con natura di giudice è attrezzato a operarlo), non può ragionevolmente spettare al Presidente.

Quanto, poi, alla sottrazione al Presidente del potere di scioglimento, mi sembra realistico sostenere che un garante disarmato non può garantire nulla: se al Capo dello Stato viene sottratto qualunque potere all'interno del circuito di determinazione della fiducia, il suo indebolimento può essere fatale.

Nel complesso, comunque, il disegno di legge governativo non sembra porre nella giusta prospettiva il tema delle garanzie, che invece – come ho già detto – ha un rilievo centrale nel contesto della democrazia maggioritaria.

Poco con il Parlamento, ma molto con il ruolo dei costituzionalisti, infine, ha a che fare un importante passaggio del libro di Andrea Manzella, laddove (a p. 9) si afferma che la riflessione del costituzionalista «... deve partire dalla premessa che il diritto costituzionale appare all'inizio del nuovo secolo come un diritto processuale. I soggetti politici (dai comuni cittadini alle istituzioni) partecipano a più ordinamenti. Ciò comporta la necessità che il diritto costituzionale sia il diritto che regola le intersezioni fra questi ordinamenti... Non dunque disciplina di situazioni giuridiche rinchiuse in uno stesso ordine ma disciplina dei processi che risultano dalle necessità di vita giuridica a più livelli degli stessi soggetti».

Questa osservazione, nella quale si evoca – è evidente – anche la tematica del costituzionalismo multilivello, non mi convince del tutto. Ho infatti l'impressione che il diritto costituzionale non possa essere davvero un diritto meramente processuale. Certo, si tratta di un diritto che funge anche – diciamo così – da vigile urbano, perché stabilisce i divieti di transito e le direzioni di marcia dei soggetti istituzionali (qual'è la sfera competenziale di ciascuno; quali sono le fonti giuridiche di riferimento, se nazionali – cioè – sovranazionali, internazionali, eccetera). Nondimeno, il diritto costituzionale, alla fine, ha una sua ineliminabile durezza, con la quale prima o poi è possibile scontrarsi.

Mi vengono alla mente, fra i tanti, tre esempi: la questione (già evocata in precedenti interventi) dell'insindacabilità dei parlamentari e del rapporto tra giurisprudenza della Corte costituzionale italiana e giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani; la questione dell'interruzione volontaria della gravidanza (per il profilo della giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea in rapporto all'ordinamento interno dell'Irlanda); la questione del velo islamico. Quanto, in casi come questo, un diritto costituzionale meramente processuale può esserci di aiuto? Molto poco, a mio modesto parere. In realtà, per risolvere questioni di tal genere è inevitabile confrontarsi sul (e scavare il) durissimo terreno del diritto costituzionale sostanziale, con tutti i suoi valori e tutte le sue premesse ideali. Un confronto, questo, così difficile da rendere quello del costituzionalista un mestiere affascinante, sì, ma gravato di pesanti responsabilità.

Di fronte al durissimo, ma ineludibile, diritto costituzionale sostanziale, la delicatezza del ruolo dei costituzionalisti emerge a tutto tondo. Un ruolo che, per dirla schietta, dovrebbe essere quello di quei personaggi antipatici che hanno il compito di dire ciò che non si può fare, molto più che di razionalizzare ciò che altri ha intenzione di fare. Un ruolo che deve imporci di dire chiaro che, se una maggioranza tenta degli azzardi istituzionali, questi non sono accettabili, ma anche di dire altrettanto chiaro che se l'opposizione ha pretese eccessive quelle pretese sono infondate.

Non dovrebbero i costituzionalisti, in questo, badare alle proprie «casacche» di appartenenza, se ne hanno, oppure (se – come è spe-

rabile – non ne hanno) badare troppo alle loro ispirazioni ideali. Perché il compito del costituzionalista, quando il diritto costituzionale cessa (come sovente non può non cessare) di essere un flessibile diritto procedurale e diventa un pesante diritto sostanziale, è quello di prenderne atto e di agire di conseguenza. Ammonendo che il diritto costituzionale, alla fine, nel medio o lungo periodo, sa sempre prendersi le sue rivincite se qualcuno ha preteso di forzarlo.

MICHELA MANETTI

(Professore di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Siena)

1. *Introduzione*

I dieci anni trascorsi dall'introduzione del maggioritario sembrano un secolo, per la densità degli avvenimenti che li hanno accompagnati.

La distanza diventa addirittura siderale allorquando prevalga la volontà di celebrare una rottura costituzionale, o magari soltanto una novità assoluta, dalle quali si possa trarre spunto per una riscrittura integrale della Carta del 1948 (1).

In tal modo, il dibattito che ha preceduto il «fatto maggioritario» appare ai nostri occhi obsoleto, pur avendo senz'altro concorso a prepararlo, se non a determinarlo.

Si tende invero a dimenticare il contesto nel quale veniva originariamente collocato l'obbiettivo del rafforzamento del Governo, almeno da parte di coloro che hanno sempre avuto a cuore il ruolo del Parlamento nel sistema. In particolare, si è persa memoria del fatto che la necessità di aumentare la compattezza dell'Esecutivo e l'efficacia della sua azione non veniva reclamata per emarginare le Assemblee dal sistema politico, ma piuttosto per riqualificarne le funzioni in osservanza dei parametri offerti dalla Costituzione.

Un tempo sembrava infatti possibile che la maggiore unità della compagine di Governo consentisse di ricollocare presso di essa la responsabilità delle scelte di indirizzo politico-amministrativo che venivano esercitate in forme di cogestione con le Camere. E la più incisiva presenza del Governo in Parlamento sembrava suscettibile di ridurre le forme di legislazione occasionale o deteriore, togliendo giustificazione all'uso oltre il necessario delle deleghe e dei decreti legge.

Su queste basi, il Parlamento avrebbe potuto destinare le proprie energie alle scelte politiche fondamentali, e la legge sarebbe divenuta il vero centro del sistema delle fonti, assolvendo finalmente il compito di garantire i diritti individuali e collettivi, da un lato, e di coordinare le istanze avanzate dalle autonomie territoriali, dall'altro (2).

2. *Realizzazione dell'efficienza e crisi del Parlamento*

Una volta raggiunto l'obbiettivo del rafforzamento del Governo, è doveroso prendere atto che il ruolo delle Assemblee non ne ha tratto alcun giovamento (3).

La diagnosi è resa più difficile dalla prassi altalenante con la quale le Assemblee hanno reagito all'introduzione del maggioritario, tanto da autorizzare le più diverse interpretazioni e previsioni (4). L'impressione è che il passaggio tra la XIII e la XIV legislatura abbia comunque impresso una svolta, recidendo definitivamente i legami con la mentalità consensualistica e con le forme di dialogo che nel bene e nel male essa consentiva, tanto tra maggioranza e opposizione, quanto all'interno della stessa maggioranza (5).

Significativa è, al riguardo, la tendenza di quest'ultima a riappropriarsi degli strumenti che la Costituzione pone formalmente a sua disposizione, senza ritenersi vincolata a richiedere il beneplacito dell'opposizione. Da tale punto di vista esiste una sostanziale differenza tra la scelta di assegnare i Presidenti delle due Assemblee alla maggioranza uscita vincente dalle elezioni, che è avvenuta a suo tempo in base ad un'opinione condivisa da entrambe le coalizioni, e le più recenti decisioni da approvare con i voti della sola maggioranza: la revisione del Titolo V, da un lato, e l'istituzione di alcune Commissioni d'inchiesta, dall'altro, che hanno dato invece luogo a durissime contestazioni delle opposizioni (6).

Il prevalere di uno stile che è stato efficacemente definito come «avversariale» (7) è dovuto probabilmente al fallimento dell'ultima Bicamerale, che nei programmi delle forze politiche era destinata a sancire la reciproca legittimazione a governare sulla base di nuove regole condivise. Le nuove regole si cercano ancora, ma ogni coali-

zione lo fa per proprio conto, sentendosi sciolta da qualsiasi onere di consultazione e negoziazione con l'altra parte, sino a smarrire il senso della rigidità costituzionale, e a rendere la Carta oggetto di lotta politica.

A maggior ragione, la legge ordinaria si riduce a decisione basata sulla forza dei numeri. Com'è facile intuire, in queste condizioni il dibattito tra le forze politiche non tende né al raggiungimento del consenso sugli obbiettivi di fondo, né tanto meno alla stesura di una proposta comune, e l'intero procedimento legislativo perde qualsiasi significato. Il lavoro in Commissione, che ha sempre rappresentato la sede più idonea al dialogo, si vivacizza soltanto con i «colpi di mano» eventualmente messi a segno dalla minoranza e con gli emendamenti antiostruzionistici della maggioranza, votati entrambi nella consapevolezza che lo scadere dei termini riporterà in Aula il testo originario (8).

La posizione dominante così assunta dal Governo nella conduzione del procedimento legislativo non ha tuttavia disincentivato il ricorso alle deleghe e alle delegificazioni, oltre che alla decretazione d'urgenza (9). La garanzia di forme e tempi di decisione non ha spinto, in altre parole, il Governo a restare in Parlamento, come si era previsto. Al tempo stesso, l'auspicato abbandono della sede legislativa, come luogo di compromesso deteriore, non ha eliminato il ricorso alle leggine (10), e non ha quindi favorito la liberazione di energie parlamentari da dedicare ai compiti privilegiati della legge.

In definitiva, a dieci anni dall'introduzione del maggioritario, la funzione legislativa parlamentare non solo risente, come in passato, della fuga verso gli atti con forza di legge, ma soffre anche del guinzaglio corto imposto dal Governo sui temi dell'agenda politica e sugli spazi di negoziazione (11).

In questo quadro, le garanzie riservate alle opposizioni per la presentazione e discussione di progetti alternativi appaiono totalmente insufficienti ad assicurare la vitalità dell'istituzione del Parlamento, e ad assicurarne il ruolo del legislatore centrale del sistema (12).

I termini nei quali si sta svolgendo il dibattito sulle riforme istituzionali sembrano d'altronde confermare le più pessimistiche previsioni sulla possibilità di configurare in modo credibile il cosiddetto

statuto delle opposizioni, nei confronti di un Governo che si vorrebbe ancora più forte e coeso (13). Si deve anzi osservare che il rafforzamento dell'Esecutivo, nel progetto di legge costituzionale presentato dal Governo in carica, presuppone l'annichilimento politico non solo delle opposizioni, ma delle stesse Assemblee, una delle quali viene estromessa dal circuito politico, mentre l'altra è assoggettata alla ferrea disciplina del Premierato (14).

3. *Il nuovo ruolo dei pareri sugli atti normativi del Governo.*

I valori sostanziali che la Costituzione intende assicurare per il tramite dell'intervento parlamentare appaiono così irrimediabilmente compromessi e minacciati, per il futuro, di estinzione. L'efficacia decisionale sembra invero divenuta fine a se stessa, occultando il significato di garanzia irrinunciabile che le riserve di legge previste dalla Costituzione assumono nei confronti di tutti i soggetti dell'ordinamento (15).

Esiste tuttavia una zona nella quale le Assemblee dimostrano una certa vitalità, approfittando dell'eclettismo del potere di controllo-indirizzo (16). In questi dieci anni, le residue risorse della politica parlamentare sembrano essersi rifugiate nel potere consultivo sugli atti normativi del Governo, che appare ancora capace di attivare una notevole dinamica nei rapporti tra i soggetti politico-parlamentari (17).

Si tratta di una reazione alla fuga del Governo verso gli atti con forza di legge, che mira a recuperare il controllo parlamentare sulle decisioni normative primarie, e che può quindi considerarsi una forma non canonica di esercizio del potere legislativo. Confermando l'atipicità delle procedure parlamentari, le Assemblee hanno invero trasformato una funzione di controllo in una funzione decisionale, e l'hanno resa centrale tanto nell'assetto dei rapporti con il Governo quanto nel sistema delle fonti (18).

Le Camere hanno in tal modo dimostrato una grande sensibilità verso quella che può definirsi una condizione non negoziabile della democrazia (la riserva di legge come atto di provenienza parlamen-

tare) e la capacità di superare – sia pure per vie traverse – il pregiudizio cui questo istituto è quotidianamente esposto.

La prassi in esame consente in definitiva di riequilibrare il vantaggio che gli atti del Governo hanno acquisito nell'ambito della produzione legislativa, sottraendosi a forme effettive di condizionamento da parte delle Assemblee, in palese difformità dal disegno costituzionale. Vantaggio che è divenuto non più giustificabile, per non dire illegittimo, dal momento in cui il Governo, in virtù del sistema maggioritario, ha ricevuto le chiavi del procedimento legislativo.

I pareri parlamentari di cui si discute rappresentano dunque l'unico modo per ricondurre all'Assemblea ciò che le è stato illegittimamente sottratto.

Se un tempo questo istituto serviva a Governi intrinsecamente deboli per coinvolgere le Camere nei propri oneri decisionali, oggi, al contrario, esso si oppone a Governi forti che vorrebbero assumersi tutte le responsabilità della legislazione, con la complicità del Parlamento. Per questo motivo non va confuso con i vari e diversi poteri consultivi che hanno caratterizzato la cosiddetta ingerenza del Parlamento nell'amministrazione, ponendo in discussione l'ordine delle competenze e delle responsabilità (19).

All'ingerenza il Parlamento ha sostanzialmente rinunziato nel momento in cui ha introdotto il modello delle Autorità indipendenti. Dapprima in modo inconsapevole, creando organismi (come il primo Garante per l'editoria e la prima Consob) che erano concepiti come cinghie di trasmissione dell'influenza politica delle Assemblee, e poi accettando una sempre più chiara nozione di indipendenza, le Camere hanno infine ammesso di non poter rappresentare in prima persona le ragioni dell'imparzialità nell'amministrazione.

Questa conclusione, del tutto condivisibile, è stata peraltro condotta a conseguenze ulteriori.

La prima è che anche gli organismi parlamentari dotati di una peculiare ed autonoma legittimazione, come la Commissione di vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo, hanno visto restringere la loro area di influenza, sino ad essere affiancati e sostituiti da soggetti esterni al Parlamento (il Consiglio di Amministrazione della RAI, prima e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, poi) (20).

La seconda, ben più grave, è che alle Autorità indipendenti non è stato affidato soltanto il compito di sostituirsi al Governo nell'amministrazione di aree sensibili, ma anche quello di supplire il Parlamento nella disciplina normativa di tali aree.

4. *Prospettive del controllo parlamentare sugli atti normativi delle Autorità indipendenti*

La supplenza nei confronti del potere legislativo è da considerarsi una caratteristica dei cosiddetti poteri neutrali. Ed è significativo che essa abbia finito con l'investire anche un'Autorità, come il Garante per la protezione dei dati personali, che all'inizio sembrava rappresentare un'eccezione, per il fatto di muoversi in un quadro di regole compiute (ciò che probabilmente giustificava anche l'attribuzione, del tutto peculiare, di competenze paragiurisdizionali) (21).

Ma se la delega di poteri normativi alle Autorità indipendenti è un fenomeno generale e senza eccezioni, non si vede come non si debba applicare, a questo riguardo, un meccanismo di controllo parlamentare analogo a quello usato per le deleghe e le delegificazioni affidate al Governo. L'innegabile differenza che corre tra la posizione occupata da quest'ultimo e quella spettante alle Autorità indipendenti (che peraltro è ben lontana dall'essere chiara e coerente) non impedisce infatti di chiamare in causa lo stesso e identico principio costituzionale, non negoziabile, che vuole affidata la tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini alla legge del Parlamento.

Il controllo in esame è del resto un meccanismo idoneo a rispettare l'«indipendenza di giudizio» del suo destinatario, dal momento che non ha come obbiettivo l'adozione di misure sanzionatorie, ma l'attivazione di un confronto sulle scelte di fondo della disciplina (22).

Per contestare questa conclusione non vi sono che due vie. O ribadire che il Parlamento sovrano è libero di devolvere le sue competenze ad altri soggetti (purché naturalmente essi godano di un'idonea legittimazione: ma l'idoneità è valutata dal Parlamento stesso); o ben più radicalmente, negare la competenza delle Assemblee, come

organi politici, e della legge, *in quanto atto politico*, a disciplinare determinate aree «sensibili».

Di fronte a questi esiti, che sconvolgerebbero l'intera architettura costituzionale, è lecito arrestarsi. Preferibile è ritenere che le Autorità possano aiutare il Parlamento ad affrontare la complessità e mutevolezza del mondo presente, instaurando con esso un rapporto di scambio e di reciproca interferenza.

D'altra parte, l'idea che le Autorità indipendenti debbano restare separate in una *turris eburnea* dal resto dell'ordinamento è ormai ampiamente contestata dalle stesse forze politiche, come testimoniano le numerose proposte di legge presentate al riguardo.

Alcune di esse accolgono non solo il principio della partecipazione «dal basso» all'adozione degli atti normativi delle Autorità, ma prevedono anche la sottoposizione di questi ultimi al parere del Consiglio di Stato, secondo il modello dei regolamenti dell'Esecutivo (23).

Data la natura sostanzialmente indipendente dei regolamenti delle Autorità, il parere in esame mancherebbe tuttavia dei necessari parametri legislativi, e si mostrerebbe inadatto a fungere da *pendant* di un successivo giudizio di legittimità.

L'unico soggetto adatto a svolgere un controllo adeguato sui regolamenti in discorso è, in realtà, il Parlamento stesso, dal quale proviene l'investitura, e dal quale ci si può attendere una elaborazione consapevole dei criteri che possono o debbono ispirare la disciplina: elaborazione che terrà conto delle acquisizioni di fatto e delle nozioni tecniche apportate dall'Autorità indipendente, e che non pretenderà di sostituirsi alle determinazioni puntuali ad essa affidate.

La completa rinunzia all'ingerenza nell'amministrazione non può, in altre parole, implicare la rinunzia alle funzioni di indirizzo e di controllo che non possono non spettare alle Camere (24).

In tal senso, la prassi dell'audizione dei Presidenti delle autorità indipendenti da parte delle Commissioni parlamentari, che ha preso piede negli ultimi anni, potrebbe essere regolarizzata e completata con riferimento ai provvedimenti normativi che ciascuna Autorità si accinge ad adottare, realizzando un controllo parlamentare onnilaterale ma non invadente (25).

NOTE

(1) Per una *caveat* verso l'ideologia della modernizzazione della Costituzione v. V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino* 1/2004, 15 ss.

(2) A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Bologna 1991.

(3) Sull'esistenza di una crisi complessiva dell'istituzione Parlamento v. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano 2001, 109 ss.; G. FERRARA, *La forma dei Parlamenti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino 2001, 1207 ss.

(4) Cfr. L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000, Il Parlamento,* Padova 2001, 343 ss.; A. DI GIOVINE, *Modelli di Speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere,* ivi, 378, che pongono l'accento sui profili di continuità con lo stile consociativo del passato. Ma, come si dice nel testo, queste valutazioni sono probabilmente state superate dalla prassi instauratasi successivamente.

(5) Svolta già segnalata – salvo alcune residue incertezze – da S. SICARDI, *Maggioranza ed Opposizione nella lunga ed incompiuta transizione italiana*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001*, *Il Governo*, Padova 2002, 109 ss.

(6) V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia,* cit., 655, segnala come un fatto eccezionale il rifiuto delle Assemblee di promuovere un'inchiesta sollecitata dall'opposizione. V. anche S. LABRIOLA, *La qualità della decisione nel confronto tra maggioranza ed opposizione*, in *Rass. Parl.* 1998, 924 ss. A. PACE, *Un'inchiesta contro la Carta,* in *Il Manifesto* 13 agosto 2003, rileva come il maggioritario abbia enfatizzato il rischio che l'inchiesta venga usata dal Governo in modo strumentale alla sua politica.

(7) S. SICARDI, *op. loc. cit.* Questo stile sembra dunque essersi affermato a tutto campo, superando le incertezze che l'A. aveva segnalato con riguardo alla distin-

zione tra le aree riservate alla decisione della maggioranza e quelle soggette a scelte condivise.

(8) Cfr. l'esperienza riportata da P. CACOPARDO-A. PERRONE, *Scontro e confronto parlamentare sul disegno di legge «Cirami»*, in *Giur. Cost.* 2003, 2525 ss.

(9) Sull'aumento dei decreti legge v. C. DI ANDREA, *Cronache costituzionali 2001*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 2003, 178.

(10) V. LIPPOLIS, *Il Parlamento del maggioritario: le contraddizioni di un'esperienza*, in S. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana, Studi in onore di G. Cuomo*, Padova, 2000, 30 ss.

(11) Cfr. ancora, riassuntivamente, V. ONIDA, *Il «mito», cit.*, 22 ss.

(12) Sull'importanza dello statuto dell'opposizione in regime maggioritario, nel quale si configura ben al di là dei termini tradizionali di garanzia delle minoranze v. S. LABRIOLA, *op. cit.*, 934 ss. Sulla scarsa efficacia del vigente statuto dell'opposizione, che pure conta su numerosi strumenti regolamentari, cfr. V. LIPPOLIS, *op. cit.*, 653 ss.

(13) V. il dibattito svoltosi nell'Aula del Senato il 2 marzo 2004 (res. stenografico della seduta n. 552), durante il quale il relatore D'Onofrio ha richiesto espressamente che venisse cancellata, dall'emendamento 3.11 (testo 2), la disposizione, relativa al regolamento del Senato federale, che prevedeva l'obbligo di iscrivere all'ordine del giorno alcune proposte indicate dalle minoranze (secondo quanto è già previsto dall'art. 53, co. 3, Reg. Senato, e dall'art. 24 Reg. Camera). Ciò significa indubbiamente che l'attuale maggioranza ha incluso anche il regolamento parlamentare tra le materie riservate alla decisione di maggioranza.

(14) Sulla necessità di rafforzare il Parlamento, per bilanciare il rafforzamento del Governo, cfr. P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole*, in *Annuario 2001, cit.*, 203 ss. Per la considerazione che il vincolo di coalizione potrebbe ulteriormente stringersi solo a prezzo di mortificare le Assemblee v. A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano 2003, 332 ss. Sul significato della riforma costituzionale presentata dal Governo nei confronti del ruolo del Parlamento si consenta di rinviare a M. MANETTI, *Il progetto di riforma del Senato*, in *Critica del diritto* n. 2/2003, 65 ss.

(15) Sulla necessità di recuperare il ruolo del Parlamento, in vista dei valori sostanziali che la Costituzione intende realizzare per il suo tramite cfr. M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta* in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17, cit.*, 433 ss.

(16) Sulle molteplici potenzialità dell'istituto, a vantaggio sia dell'opposizione che della maggioranza parlamentare, v. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. Parl.* 2002, 985 ss.

(17) Sulla vitalità di questo istituto nella fase del maggioritario v. N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Riv.*

trim. dir. pubbl. 1999, 1009 ss.; P. CARETTI-M. MORISI, *Parlamento e legislazione delegata. Il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59,* in *Annuario 2000, cit.,* 175 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione, ivi,* 159 ss.

(18) Ciò è stato formalizzato in modifiche regolamentari e in atti dei Presidenti. Il ruolo di «equivalente» del procedimento legislativo è sancito dall'art. 96-*ter* Reg. Cam., che dota la Commissione in sede consultiva degli stessi poteri istruttori spettanti alla Commissione in sede referente; il parere è stato inoltre «rafforzato» vincolando il Governo a non modificare il testo presentato alla Commissione, se non in accoglimento dei suoi rilievi: cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari,* in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, cit.,* 605 ss.

(19) Si consenta di rinviare a M. MANETTI, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione,* in *Quad. cost.* 1991, 385 ss.

(20) Sulla specifica legittimazione del Parlamento in ordine alla gestione del servizio pubblico radiotelevisivo – da non confondere con la generica esigenza di sottrarre determinati ambiti di interessi alla politica governativa – v. da ultimo E. LEHNER, *La riforma degli organi di governo della RAI,* in *Europa e informazione, Rass. dir. pubbl. eur.* 2003, 175 ss.

(21) Cfr. U. DE SIERVO, *La privacy,* in *Osservatorio costituzionale, www.luiss.it/semcost,* che sottolinea l'enorme espansione dell'ambito di intervento della legge e l'ampiezza dei poteri normativi correlativamente affidati al Garante. Alla luce di tali sviluppi si deve pertanto correggere la valutazione espressa in M. MANETTI, *Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione,* in *Scritti in onore di Leopoldo Elia,* II, Milano 1999, 906 ss.

(22) L'adozione di questa formula potrebbe rappresentare un nuovo tipo di procedimento legislativo duale, tra quelli già delineati in A. MANZELLA, *Il Parlamento,* III ed., Bologna 2003, 339 ss.

(23) V. il disegno di legge Amato e altri, comunicato alla Presidenza del Senato l'11 dicembre 2001, n. 956, e, a cura dell'AREL, *Ipotesi di riforma delle autorità indipendenti,* Roma 2002. Nello stesso senso sembra orientata la proposta di riforma (non ancora ufficiale) elaborata dal Governo in carica.

(24) Importante in tal senso è l'opinione espressa da S. GRASSI, *La commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sulla RAI: prospettive di riforma,* in R. ZACCARIA (a cura di), *Informazione e telecomunicazione,* in *Trattato di diritto amministrativo,* vol. XXVIII, Padova 1999, 171 ss., secondo il quale è impensabile che il Parlamento non sia chiamato a svolgere una funzione di controllo nei confronti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, anche per evitare fenomeni di cogestione con gli operatori del settore analoghi a quelli che hanno viziato l'attività della Commissione parlamentare di vigilanza.

(25) Nel senso auspicato da A. BARBERA, *I Parlamenti,* Roma-Bari 1999, 80 ss.

GIOVANNI RIZZONI
(Docente alla L.U.I.S.S. di Roma)

Nella nuova edizione del libro di Andrea Manzella si ritrova l'analisi di tutti i grandi fenomeni di trasformazione che hanno attraversato il Parlamento in questi anni: lo *shock* del maggioritario, la sempre più stretta interconnessione tra diritto interno e comunitario, il nuovo ruolo delle autonomie, l'emergere dei moduli di legislazione complessa. Per descrivere l'intensità con la quale queste tendenze hanno attraversato il Parlamento si è fatto ricorso a varie definizioni, alcune delle quali sono state richiamate dagli oratori che mi hanno preceduto: il Parlamento «maggioritario», il Parlamento «nazional-comunitario», il Parlamento «federatore», addirittura il Parlamento «senza confini»...

Nel mio intervento vorrei svolgere qualche considerazione sul problema del maggioritario, tentando – dati alla mano – un primo bilancio delle conseguenze derivanti sul piano dei rapporti tra Parlamento e Governo dalla nuova situazione verificatasi con le elezioni politiche del maggio 2001.

Con quelle elezioni si è per la prima volta realizzata la forse più impegnativa promessa della riforma elettorale del 1993: la formazione di ampie maggioranze di sostegno al Governo in entrambi i rami del Parlamento. Superato il termine di metà mandato, la legislatura in corso può dirsi maggioritaria anche sotto il profilo delle sue modalità di svolgimento?

Un contributo per una possibile risposta può venire dall'analisi di alcuni dei principali indici riguardanti l'attività legislativa e parlamentare nel periodo in questione.

Certamente le riforme dei Regolamenti parlamentari approvate nella XIII legislatura hanno migliorato in modo sensibile il rispetto della tempistica per lo svolgimento dei lavori delle Camere. I calen-

dari dei lavori della Camera dei deputati trovano attualmente attuazione per oltre l'84 per cento dei casi (nei primi cento giorni di legislatura la percentuale è stata addirittura del 100 per cento).

Ed è naturale che sia stato il Governo ad avvalersi in misura maggiore della più elevata efficienza raggiunta dalle procedure di programmazione dei lavori. Dai dati resi disponibili dall'Osservatorio per la legislazione della Camera emerge come la quota dai provvedimenti di iniziativa del Governo rispetto al complesso dell'iniziativa legislativa abbia conosciuto in questa legislatura un aumento: circa l'81 per cento rispetto al 76,9 riscontrato nella precedente legislatura. Si tratta di dati comparabili con quelli che si registrano in altri grandi sistemi parlamentari europei: sempre dai dati dell'Osservatorio per la legislazione emerge come la quota dei provvedimenti di iniziativa dell'Esecutivo sul complesso della produzione legislativa sia stata nel 2002 pari all'80 per cento in Francia, al 70 in Germania, all'82 nel Regno Unito e all'84 in Spagna.

Nonostante la forte prevalenza nell'iniziativa legislativa, il Governo non può certo dirsi padrone dell'agenda parlamentare. La programmazione dei lavori delle Camere continua ad essere organizzata attraverso le procedure tendenzialmente concertative svolte nell'ambito delle Conferenze dei Presidenti di Gruppo e sotto la garanzia dei Presidenti di assemblea. Garanzia che si svolge anche nei confronti delle quote di riserva che i Regolamenti parlamentari prevedono a favore delle opposizioni (facoltà di indicare gli argomenti da trattare in almeno quattro sedute ogni due mesi al Senato, indicazione di un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile in ciascun calendario alla Camera). Quote che alla Camera sono state utilizzate dalle opposizioni prevalentemente per la presentazione e discussione di atti di indirizzo, sebbene non sia mancata la sponsorizzazione anche di proposte di legge che sono pervenute al voto dell'Assemblea (è il caso recente del progetto sul cosiddetto «divorzio veloce»).

Il grado di modificazione delle proposte del Governo in sede parlamentare rimane d'altro canto piuttosto alto. Molto spesso le modifiche sono introdotte direttamente nella fase dell'esame in Assemblea. Nei primi due anni e mezzo della legislatura sono state effettuate alla Camera oltre quattordicimila votazioni nominali su altret-

tanti emendamenti, milleottocento dei quali sono risultati approvati. L'iniziativa degli emendamenti approvati è ripartita in modo abbastanza equilibrato tra parlamentari della maggioranza, dell'opposizione, il Governo, la Commissione competente per ciascun provvedimento. Un chiaro indizio dei risultati molto parziali sino ad oggi conseguiti dal tentativo prodotto con le riforme regolamentari del 1998 di concentrare nella sede di Commissione la fase di formazione dei testi legislativi, riservando all'Assemblea principalmente la verifica politica dei progetti e l'esame delle proposte alternative dell'opposizione. Rispetto a quel modello, il Parlamento italiano continua ad operare come un Parlamento intensamente trasformatore e non quale mera sede di ratifica (da parte della maggioranza) e di critica (da parte dell'opposizione) dell'iniziativa legislativa.

L'attività di modifica incide anche sui decreti legge, attraverso gli emendamenti introdotti in sede di esame dei disegni di legge di conversione. Oltre l'86,1 per cento dei decreti emanati è convertito con modifiche. A questo proposito vi è da osservare come il disegno di legge di conversione si stia trasformando in uno strumento sostanzialmente monocamerale. In oltre il 70 per cento dei casi le modifiche sono introdotte solo dalla Camera che esamina per prima il provvedimento, mentre l'altro ramo del Parlamento si limita a confermare il testo così modificato.

Ma è il volume della decretazione d'urgenza a rappresentare il dato più rilevante. La media di emanazione dei decreti nei primi due anni e mezzo di legislatura si attesta sui 3,96 provvedimenti al mese, un ritmo comparabile alla media di 3,36 decreti registrata nella precedente legislatura (al netto delle reiterazioni prodotte prima della sentenza n. 360/96 della Corte costituzionale). Ancor più significativo è considerare la quota complessiva dei disegni di legge di conversione sul complesso della produzione legislativa: questi provvedimenti rappresentano il 44,3 per cento del totale delle proposte del Governo approvate e il 35,6 per cento rispetto al complesso dei provvedimenti licenziati dalle Camere (nella precedente legislatura sono stati rispettivamente il 24 per cento e il 19,2 per cento)

È interessante rilevare come la perdurante inflazione dei decreti abbia sino ad oggi contribuito a differire lo «scongelamento» della norma introdotta nel 1998 nel Regolamento della Camera che all'ar-

ticolo 154 esclude in via transitoria l'esame dei disegni di legge di conversione dalla disciplina di contingentamento dei tempi prevista per la generalità dei progetti. Perdura così il paradosso secondo il quale proprio per i provvedimenti d'urgenza non si applicano le norme che fissano tempi certi per l'approvazione finale dei progetti, con la conseguente offerta alle opposizioni della possibilità «consolatoria» di dar vita a qualche revival di antiche pratiche ostruzionistiche (iscrizioni a parlare *ad libitum* sul complesso degli emendamenti, dichiarazioni di voto multiple eccetera).

Considerazioni a parte meritano le deleghe. In questa legislatura, il ricorso alla delega legislativa è stato ampio, anche se si è sino ad oggi sviluppato a ritmi meno sostenuti rispetto al passato, dando luogo ad una media mensile di emanazione di decreti legislativi pari a 4,1, contro i 6,2 emanati nella XIII legislatura. Rimane il fatto che quasi tutti i più importanti interventi di riforma del Governo, da quelli approvati a quelli ancora *in itinere*, prevedono il ricorso alla delega.

Rispetto alla decretazione d'urgenza, la delega legislativa appare un istituto assai meglio compatibile con un modello neoparlamentare. Il vero nodo da sciogliere consiste in questo caso nel rendere davvero incisive le procedure tra Parlamento e Governo per l'esercizio dei poteri di controllo e indirizzo su questo settore sempre più importante della legislazione. Premesse decisive per conseguire questo risultato la definizione di circostanziati principi di delega come parametro e l'affinamento degli strumenti per l'attività consultiva delle Commissioni nella fase di predisposizione degli schemi di decreti. Qualche progresso si è registrato in proposito, ma la situazione è ancora lontana dall'essere soddisfacente.

Rispondere alla domanda su a che punto è il maggioritario in Italia necessiterebbe naturalmente di analisi ben più complete e soprattutto allargate alla considerazione dell'intero sistema dei *checks and balances* tra maggioranza e opposizione, sul cui crinale tende a trasferirsi buona parte della moderna declinazione dell'antico principio della divisione dei poteri.

Se tuttavia limitiamo lo sguardo ai rapporti tra Governo e Parlamento, l'istantanea di metà legislatura ci consegna un'immagine in chiaroscuro. A fronte delle grandi trasformazioni indotte dal sistema

delle coalizioni preventive, dall'investitura diretta di Governi e programmi e – da ultimo – dalla formazione di ampie maggioranze, il Parlamento italiano sembra conservare una notevole capacità di intervento politico. Va riconosciuto che una parte non piccola di quella che è stata definita poco fa da Sabino Cassese la «strana vitalità» delle nostre Camere in tempi di maggioritario si affida tuttora a reliquie di precedenti assetti istituzionali (come il voto segreto e le residue aree di esenzione dal contingentamento dei tempi di esame dei provvedimenti) piuttosto che ad un sistema di garanzie interamente ripensato per la nuova situazione. D'altra parte, anche le minacce più gravi di rottura del fragile equilibrio provengono da un «passato che non passa» che riguarda il corretto uso dei diversi strumenti legislativi, problema recentemente riproposto in tutta la sua urgenza dalle polemiche sull'emanazione del decreto legge «sostitutivo» di buona parte della legge finanziaria.

Un equilibrio meno precario potrà evidentemente essere conseguito solo proseguendo l'opera di razionalizzazione del sistema nella consapevolezza che nella forma di Governo parlamentare le istituzioni della rappresentanza non si fronteggiano in un gioco a somma zero (in cui debba prevalere o l'assemblearismo o il decisionismo dell'Esecutivo ad investitura diretta), ma traggono piuttosto reciproco rafforzamento proprio dal quotidiano innesto dell'azione di Governo nell'attività legislativa e nelle procedure parlamentari di indirizzo e controllo.

STEFANO RODOTÀ

(Professore di Diritto civile all'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»)

Penso che, per vivere, le istituzioni abbiano bisogno di fede e, come tutte le fedi, hanno bisogno di sacerdoti. Questo libro conferma quale gran sacerdote dell'istituzione Parlamento sia stato e rimanga Andrea Manzella, con un lavoro che mi sembra abbastanza diverso dal libro delle origini, di cui sono stato un grande utilizzatore, per me parlamentare quasi un *livre de chevet*.

Allora, nella sua prima versione, il libro si presentava come una straordinaria operazione di razionalizzazione di quello che era il sistema parlamentare nella sua dinamica, perché Manzella non ha mai lavorato con lo sguardo rivolto all'indietro. Oggi siamo piuttosto di fronte ad un manifesto di politica istituzionale, che nasce dalla evidente fede di chi nel Parlamento continua a credere, ma sa benissimo che questa istituzione si trova, non solo in Italia, in «sofferenza». Le cause?

Molti, moltissimi le ritrovano soprattutto nella nostra incompiuta transizione dal proporzionale al maggioritario. Ma questo mi pare come uno dei tanti stereotipi grazie ai quali, nella nostra storia, si è cercato di evitare di fare i conti con la realtà dei fatti. Dopo la vittoria mutilata e la resistenza tradita, adesso abbiamo la transizione incompiuta.

Si manifesta qui, a mio giudizio, una debolezza della cultura politica, e anche della cultura istituzionale, che dalla fine degli anni Settanta, di fronte ad ineludibili problemi politici, ha preferito aggirarli, convertendo la questione politica in questione istituzionale. Da quel momento in poi noi ci siamo trascinati attraverso molte approssimazioni e questo libro, anche in passaggi apparentemente solo tecnici, ci mostra quanto le istituzioni possano essere impietose e

come presentino i conti quanto di esse si fa un uso puramente congiunturale.

Reagendo a molte approssimazioni di questi anni, Manzella disegna un quadro né compiacente, né elusivo, e propone quella che ritengo possa essere legittimamente chiamata una nuova «centralità del Parlamento» nel sistema politico-istituzionale. Se ne individuano così, con dovizia di indicazioni, le funzioni soprattutto prospettiche, parlando di difesa di interessi non soggettivizzati, di regolatore del pluralismo istituzionale nei processi di *governance*, di competenza delle competenze, di funzione unificante legata alla scomparsa dei partiti di massa. Si tratta, com'è evidente, di indicazioni che vanno ben al di là della sola istituzione parlamentare, facendo emergere una serie di nessi che, a loro volta, mostrano come la funzione del Parlamento rimanga ineludibile.

Si giunge così ad una domanda che propongo in maniera radicale: può il Parlamento sopravvivere nell'universo mediatizzato, in una temperie culturale che ci ha offerto una versione del sistema maggioritario che più rozza non potrebbe essere, cioè un'idea del maggioritario secondo la quale, se vinco le elezioni, debbo essere lasciato libero di governare, in attesa del giudizio che cinque anni dopo daranno i cittadini? Questo modo d'intendere il funzionamento del sistema politico richiama irresistibilmente alla memoria la critica di Rousseau al sistema rappresentativo inglese, nel quale i cittadini sarebbero sovrani solo nel giorno del voto, poi schiavi fino alle nuove elezioni. Se, infatti, imprigioniamo il Parlamento in una logica d'un maggioritario senza scampo che ne fa il luogo d'ogni possibile scorreria del Governo e della sua maggioranza, se continuiamo a praticare l'idolatria della decisione ad ogni costo e della connessa personalizzazione della politica, non si appanna soltanto il ruolo del Parlamento, ma si aggrava una crisi democratica dalla quale si pensava di poter uscire proprio percorrendo quelle strade.

Intendiamoci. So bene che la personalizzazione della politica è un fatto ormai planetario. Ma non può essere accolta come una deriva dotata di forza propria, incontenibile, sì che le spinte verso la personalizzazione dovrebbero essere accettate senza alcuna misura critica, senza riflettere sul contesto in continuo mutamento in cui ciò si verifica. Per troppo tempo si è insistito, e si continua ad insi-

stere, su forme di elezione diretta dei vertici degli esecutivi senza tener conto della variabile ormai introdotta dalla forza del sistema televisivo, e lamentandosi poi del declino delle funzioni parlamentari e della prepotenza del sistema mediatico. Dire che «Porta a Porta» sia la terza Camera può essere una battuta. In realtà rischia d'essere persino di più, visto che lì, e non altrove, è stata annunciata la candidatura di chi avrebbe capeggiato il centrosinistra delle passate elezioni politiche, lì è stato sottoscritto un «contratto con gli italiani», lì quotidianamente si svolge una discussione che non trova più posto nelle aule parlamentari.

Di questo dato di realtà si dovrebbe tener conto quando si propongono o si praticano ipotesi istituzionali che non vivranno nel vuoto ma, appunto, nel contesto del sistema della comunicazione. E questa situazione non può essere esorcizzata mostrando che la macchina parlamentare continua a funzionare, contando le sedute, le leggi approvate, gli emendamenti discussi, le votazioni fatte, che è un modo profondamente sbagliato di analisi, perché torna a riproporre il Parlamento come pura macchina per fare leggi. Funzione certamente fondamentale e di cui, anzi, dovrebbe essere recuperata soprattutto (ma da quanto tempo lo diciamo?) il profilo dell'indirizzo, della fissazione dei princìpi. Ma il senso del ruolo del Parlamento non può essere colto attraverso una valutazione puramente quantitativa, e non qualitativa, della sua attività.

Ecco perché il «manifesto», racchiuso nelle nuove pagine introduttive del libro di Andrea Manzella, non può essere eluso. Né si tratta di un tentativo di dare un ruolo ad una istituzione troppo amata, ed oggi sfiorita. Si tratta di recuperare alla democrazia funzioni che, altrimenti, sarebbero esercitate senza controllo, senza filtri, senza discussione. Lungo questa via s'incontra la nuova forza «rappresentativa» del Parlamento, che non può essere recuperata insistendo semplicemente su uno «statuto dell'opposizione» peraltro disegnato su un Parlamento ancora inteso in una logica proporzionalistica e continuamente indebolito dal fatto che, in questi anni, si è chiacchierato di statuto dell'opposizione mentre, nella realtà, si ampliava oltre ogni ragionevole limite solo lo statuto della maggioranza.

Il libro di Manzella ci dice che questa strada deve essere abbandonata, e ci indica il modo per farlo. Lo fa in maniera né astratta né ideologica, ma realistica. Chi non vuole ascoltarlo, chi non accetta di discuterne anche criticamente le indicazioni, vuol dire che in cuor suo è convinto che il Parlamento deve essere abbandonato ad un destino di progressiva marginalità. Se poi questo avviene, almeno non fingiamo di scandalizzarci.

ANDREA MANZELLA

Ringrazio tutti gli intervenuti e la Biblioteca del Senato che hanno dato vita ad un convegno così importante.

Qualche amico ha voluto tracciare un parallelo tra la vita editoriale di questo libro e la mia personale biografia, da consigliere parlamentare a senatore, passando per il Consiglio di Stato e la cattedra universitaria.

Confesso che c'è del vero in questo percorso intrecciato. Tanto che anche per questa edizione ho ricercato l'aiuto di brillanti funzionari della Camera e del Senato che, sotto l'impulso, come al solito impareggiabile, di Melina de Caro, mi hanno ancora una volta dimostrato che solo chi vive in osmosi con l'istituzione parlamentare è veramente in grado di svelarne gli intimi meccanismi.

Ma anche per quanto riguarda la generale percezione del ruolo del Parlamento nel sistema, mi pare di potere confermare, a distanza di tanti anni e varianti, la mia opinione di fondo sulla sua essenzialità al regime democratico.

Poco fa Enzo Cheli ci avvertiva sulla necessità di evitare «il salto di corsia dal regime parlamentare». Ecco: questo «salto di corsia» credo anche io che sia un male assoluto. E non solo perché questo libro è intitolato al Parlamento. Ma perché dall'aria che circola in giro – e non solo in Italia dove le tendenze all'assolutismo di governo, per riprendere Leopoldo Elia, sono così accentuate – si capisce che non si è ancora inventato un contropotere – al potere di governo – più efficace di quello parlamentare.

Un'istituzione però che non abbia la semplice funzione – a cui si vuole avvilire – di collegare un giorno elettorale (quello che segna l«'elezione» del Governo) ad un altro giorno elettorale (che segna l'«elezione» del nuovo Governo). Non un Parlamento, dunque, che «non parli» se non come semplice esecutore del programma di go-

verno. Non un Parlamento che galleggi nel vuoto in cui precipita il corpo politico, una volta esaurita la battaglia elettorale. La continuità del ruolo del Parlamento nel costituzionalismo moderno implica, quindi, l'attualizzazione della sua forza di garanzia. Il rifiuto cioè di un Governo che possa governare «a prescindere» dal Parlamento e anche la impossibilità di poteri di governo che non siano in qualche modo, per interna esigenza di equilibrio, poteri «parlamentarizzati».

Questo non può significare cadere nell'opposto pericolo di un assolutismo assembleare. Al contrario, le garanzie costituzionali forse più efficaci passano oggi per autolimitazioni dei Parlamenti e della loro «sovranità». Autolimitazioni che, peraltro, esprimono nella maniera più alta possibile la volontà parlamentare di munire di garanzie moderne il sistema. Mi riferisco alla sfera delle «autorità indipendenti» ma anche ad una sfera dei diritti fondamentali, ad uno «statuto» dei diritti fondamentali.

Per dirla, con un paradosso, oggi i Parlamenti riescono a fornire migliori prestazioni di garanzia al sistema nella misura in cui riescono a creare una zona «a-parlamentare», cioè una zona sottratta al principio di maggioranza. Basti riflettere a quella che era – e ancora viene considerata – la garanzia classica per i diritti di libertà: la riserva di legge. Possiamo ritenerla tutela efficace e sufficiente in regimi parlamentari di tipo maggioritario e con governi «eletti»?

Da qui, la prospettiva di zone, di isole fuori dalla portata del principio maggioritario, quasi di un sistema-arcipelago in cui il vero ruolo del Parlamento sia quello di «federatore». In questo senso, forzando un po' la formula, ho parlato di «costituzionalismo processuale», espressione che forse si fa più precisa in riferimento all'organizzazione costituzionale.

Quel che volevo dire è che, al di là di ogni dato politico congiunturale, qualsiasi progetto di riforma istituzionale va valutato nella sua qualità democratica facendo riferimento al posto che effettivamente vi occupa l'istituzione Parlamento.